

511  
24

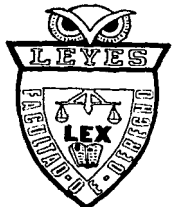


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LOS REZAGOS DE LA SEGURIDAD  
SOCIAL**

**T E S I S**  
QUE PARA OPTAR AL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
DANIEL MARGARITO FLORES



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D.F.

1992

FALLA DE ORIGEN



## **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.

## INDICE

|                                                          | Pag. |
|----------------------------------------------------------|------|
| Introducción                                             | 1    |
| PRIMER CAPITULO                                          |      |
| 1.- Antecedentes.                                        | 3    |
| 1.A.- Europa.                                            | 4    |
| 1.A.a.- Alemania.                                        | 4    |
| 1.A.b.- Francia                                          | 6    |
| 1.A.c.- España.                                          | 12   |
| 1.B.- América.                                           | 16   |
| 1.B.a.- Argentina.                                       | 17   |
| 1.B.b.- Chile.                                           | 21   |
| 1.C.- México.                                            | 24   |
| 1.C.a.- Epoca Precolombina                               | 24   |
| 1.C.b.- Epoca Colonia.                                   | 25   |
| 1.C.c.- Epoca Independiente.                             | 26   |
| 1.C.d.- Epoca Porfirista.                                | 30   |
| 1.C.e.- Periodo Preconstitucional.                       | 31   |
| 1.C.f.- Periodo Constitucional hasta nuestros días.      | 33   |
| SEGUNDO CAPITULO.                                        |      |
| Conceptos Generales.                                     |      |
| 2.A.- Conceptos de Seguridad Social.                     | 40   |
| 2.B.- Descripción del Problema.                          | 42   |
| 2.C.- Magnitud del Problema                              | 44   |
| 2.D.- Marco Jurídico de la Seguridad Social.             | 48   |
| 2.E.- Organismos que Intervienen en la Seguridad Social. | 49   |
| 2.E.a.- El Instituto Mexicano del Seguro Social          | 51   |

|                                                                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.E.b.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, (ISSSTE).              | 55 |
| 2.E.c.- Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de zonas Deprimidas y Grupos marginados, (COPLAMAR). | 58 |
| 2.E.d.- Las Fuerzas Armadas.                                                                                  | 60 |

### TERCER CAPITULO.

#### Los Rezagos de la Seguridad Social en México.

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| 3.A.- Causas de los Rezagos.                          |    |
| 3.A.a.- Causas Económicas.                            | 61 |
| 3.B.- Causas Demográficas.                            | 63 |
| 3.C.- Algunos Rezagos en Materia de Seguridad Social. | 66 |
| 3.C.a.- En materia de Educación.                      | 66 |
| 3.C. b.- En materia de Salud.                         | 69 |
| 3.C.c.- En materia de Alimentación                    | 73 |
| 3.C.d.- En materia de Empleo.                         | 76 |
| 3.D.- Regiones y Grupos con mayores Rezagos.          | 78 |
| 3.D.a.- La Zona Sur de la República Mexicana.         | 78 |
| 3.D.b.- Los jubilados.                                | 81 |
| 3.D.c.- Los Indígenas.                                | 82 |
| 3.D.d.- Los Campesinos.                               | 83 |
| 3.E.- Objetivos de la Seguridad Social.               | 84 |

### CUARTO CAPITULO.

#### Análisis de las Leyes Sociales.

|                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.A.- Análisis del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | 86  |
| 4.B.- Análisis del artículo 4o.- Constitucional                                              | 96  |
| 4.C.- Análisis de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, (IMSS).                   | 100 |

CONCLUSIONES.

110

BIBLIOGRAFIA.

114

## INTRODUCCION.

En la historia del hombre ha existido siempre el problema de la Seguridad Social, ha existido indiscutiblemente una lucha constante entre los capitalistas y las clases trabajadoras, éstos últimos por tratar de mejorar sus condiciones de vida y la de su familia.

La población marginada en México, siempre ha luchado por salir de este rezago aunque en ocasiones no cuenta con el apoyo de las autoridades gubernamentales, y cuando consigue dicho apoyo es a veces insuficiente, lento y con bastantes trabas burocráticas. Debemos estar conscientes que las soluciones deben ser reales y efectivas.

En el presente trabajo, abordaremos algunos problemas sobre la Seguridad Social, desde la época prehispánica hasta nuestros días.

En el primer capítulo daremos un bosquejo histórico sobre si se dió la Seguridad Social en nuestro País, así como las distintas organizaciones que surgieron de esta época para tratar de organizarse y defender sus derechos sociales, hablaremos asimismo de las Cofradías en la Época Virreynal, dándonos cuenta de la despreocupación por parte de las autoridades responsables de llevar a cabo las acciones de Seguridad Social para mejorar la vida de la población. Más tarde surgieron las Sociedades Mutualistas. Ya en el siglo XX, vemos que los gobiernos van tomando consciencia del gran rezago en Materia de Seguridad Social y se buscan las soluciones al gran problema, aunque sea en forma lenta.

En el segundo capítulo trataremos de dar una definición sobre el significado de la Seguridad Social, por otra parte nos daremos cuenta sobre el gran problema que este rezago re presenta para nuestro País, así como las distintas Instituciones encargadas de proporcionar estos servicios a la población, y todo lo que ello implica.

En el Tercer Capítulo, nos abocaremos a tratar sobre los grandes rezagos en materia de Seguridad Social. Los grupos y zonas con más carencias sociales. Las posibles causas sobre el gran rezago. Los preceptos Constitucionales en que se basa esta materia y los objetivos de la misma.

Y por último, en el Cuarto Capítulo analizamos las leyes sociales, desde la Constitución Política hasta las Leyes reglamentarias en materia de Seguridad Social. Que es lo que se debe hacer para salir de este rezago. Como deben actuar las autoridades responsables, si cumplen o no la misión que les ha sido encomendada. Planteamos asimismo si es necesario elevar a rango Constitucional todos los problemas que padecemos los mexicanos para ser resueltos, o basta que las autoridades tengan voluntad para hacer cumplir con los reglamentos y poder superar los rezagos en materia de Seguridad Social.

## PRIMER CAPITULO

### 1.- Antecedentes.

La Seguridad Social es una transferencia progresiva - de la responsabilidad o de la protección social de los individuos, a una persona o grupos más fuertes y con una especialización gradual en la función de protección social. La familia toma siempre el resto de la responsabilidad.

La evolución histórica de la sociedad no ha seguido - un plan sistemático, es el resultado de la superposición de realizaciones independientes o sucesivas, sin coordinación entre sí. Es la síntesis de esfuerzos múltiples tendientes a corregir las consecuencias de los mecanismos económicos, para adaptar -- los recursos de los individuos o de las familias a sus necesidades, tomando en cuenta las circunstancias que pueden afectar estos recursos.

La Seguridad Social se ha formado al margen del Derecho del Trabajo. Se ha desarrollado en función del movimiento - de ideas que se conjugan con la función de la estructura social la democracia y las condiciones económicas.

Sigue siendo muy limitada la capacidad económica de - un individuo y su familia en la lucha contra la adversidad. Tanto en la antigüedad como hasta mediados del siglo XVIII, en situaciones o casos de desgracia, la familia era ayudada por las

(1) NETTER FRANK, Henry. La Seguridad Social y sus Principios. IMSS. México, 1982. p.16



diversas Instituciones de Seguridad Social.

### 1. A.- En Europa.

El origen de la Seguridad Social en Europa Occidental se sitúa a principios del siglo XIX, porque es entonces cuando la industrialización empieza a dar sus primeros pasos y aparece el proletariado. Encontramos así una clase numerosa de trabajadores industriales cuya subsistencia depende por completo del pago regular de salarios y que, por lo tanto, tuvieron que pasar privaciones cuando caían enfermos o quedaban sin empleo.

#### 1. A. a.- Alemania.

Las primeras leyes que históricamente se han considerado siempre como iniciadores de la Seguridad Social son las expedidas por Otto Von Bismark, gobernante alemán del siglo XIX.

Así en el año de 1872, fue creada la Asociación de Política Social, movimiento ideológico que actuó en contrapeso al naciente Socialismo Alemán y alcanzó una gran importancia, ya que logró penetrar a la religión imperante en aquella época, dando con ello lugar al nacimiento del socialismo cristiano, encabezado por Von Ketteler.

Bismark se dió cuenta que por aquella época el estudio del socialismo llenaba de interés a todas las Universidades alemanas, aprovechó al seguro social como un recurso de política con el propósito de consolidar la unidad del Estado. Creó los primeros seguros obligatorios mediante la Ley expedida el -

13 de junio de 1883. Esta Ley se refería al seguro obligatorio de enfermedad. Posteriormente se promulgó la segunda Ley del 6 de junio de 1884 sobre accidentes de trabajo. Más tarde entró en vigor la Ley del 22 de junio de 1883 sobre invalidez y vejez esta ley beneficiaba al trabajador alemán en atención médica, ayuda financiera en caso de enfermedad, en accidentes de trabajo, ya fuera incapacidad parcial o total. Por otra parte se favorecía con una pensión a quienes además de cumplir 65 años de edad, estaban cesantes.

El seguro sobre accidentes de trabajo era cubierto por el patrón; el de enfermedad por la Empresa, el trabajador y el Estado.

La importancia del nacimiento de los seguros sociales en Alemania se hace consistir en que lograron un evidente desarrollo social que sirviera de base y de pauta a otros Países, quienes las incorporaron a sus legislaciones.

En 1911 se promulgó el Código Federal de Seguros Sociales y la Ley de Seguros de empleados particulares. En la Constitución Alemana de 1919 destaca por su importancia el hecho de que se reconoce la obligación por parte del Estado de crear un amplio sistema de seguros, contando con la participación de los interesados para atender la conservación de la salud, protección de la maternidad y la previsión de las consecuencias económicas de la vejez y demás vicisitudes de la vida.

Los seguros alemanes comprenden:

(2) DAVILA FARCIA, Abel. Derecho de la Seguridad Social. Segundo tomo. Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 1984. p.25

- a) Seguros obligatorios de accidentes y enfermedades profesionales.
- b) Seguro sobre enfermedad y maternidad.
- c) Seguro obligatorio de invalidez, vejez y muerte.
- d) Seguro de los obreros.
- e) Seguro de empleados.
- f) Seguro de los mineros y,
- g) Seguro contra el paro involuntario. (3)

1. A. b.- Francia.

Francia figura entre los Países dotados de una moderna legislación de Seguridad Social. En efecto, con fecha 10.- - de julio de 1946, fue puesta en vigor la Ordenanza sobre Seguridad Social. Desde esa fecha se ha iniciado la reforma progresiva de las legislaciones existentes con el objeto de adaptarlas a la nueva organización, pero no olvidemos que para que esto -- sucediera tuvieron que pasar más de tres siglos, porque si nos remontamos al siglo XVII nos daremos cuenta de las condiciones socioeconómicas de la Nación Francesa.

Así tenemos que, "En reacción contra el antiguo régimen, la Revolución Francesa suprimió las corporaciones y prohibió la formación de asociaciones profesionales, (Ley de Chapelier de 1791)." (4)

Pero el desarrollo del maquinismo y la evolución económica que de él resultó hizo necesaria la solidaridad entre -- los trabajadores. Las nociones de solidaridad humana y ayuda mutua se impusieron por sí mismas a los trabajadores.

(3) Ibidem. p 27

(4) NETTER FANK, Henry. Opus cit. p. 16

Frente a las iniciativas obreras, aparecen iniciativas patronales inspiradas en consideraciones generosas o humanitarias y sobre todo por el deseo de atraer mano de obra. Los poderes políticos no intervienen en virtud de los principios del liberalismo económico, pero el temor político trae consigo la prohibición o restricción del derecho de asociación.

Así las primeras agrupaciones obreras son hostilizadas por el poder público cada vez que toman abiertamente un carácter político constituyen centros de resistencia obrera. Por otro lado, las asociaciones mutualistas se desarrollan con tolerancia e incluso, la subvención del poder público, a causa de su neutralidad política.

Entramos ya al siglo XVIII en el que se crean varios decretos y leyes con claros indicios en materia de seguridad social.

En 1835 se crea una Ley que autoriza los depósitos en las cajas de ahorro, asimismo reconoce legalmente a las asociaciones de ayuda mutua. Por esta época se suprime la libertad de asociación que había sido restablecida por la Revolución de 1848. Las sociedades de ayuda mutua reciben un estatuto con la expedición de la Ley del 15 de junio de 1850, y un decreto del 26 de marzo de 1852, que les somete a una vigilancia y a un control permanente y sumamente estricto. En el artículo primero del decreto del 26 de marzo de 1852, claramente se expresa esta preocupación. "En cada comuna donde se reconozca su utilidad, será creada una asociación o sociedad de ayuda mutua por parte del alcalde y del cura". Sólo después del decreto del 27 de octubre de 1870 según el cual se permite a los socios elegir por sí mis

mos a sus residentes, se desarrollan realmente las sociedades de ayuda mutua. La previsión individual se desarrolla en el siglo XIX bajo diversas formas. A consecuencia de iniciativas individuales o intervenciones del poder público, nacen en forma -- anárquica instituciones y empresas, algunas desinteresadas, -- otras con fines lucrativos e incluso, instituciones Públicas: -- Cajas de ahorro, montes de piedad, compañías de seguros, la caja de seguridad de jubilaciones para la vejez.

De esta manera, el régimen de previsión social en -- Francia es guiado de cierta manera por el Estado, ya sea para -- asegurar la neutralidad política de las instituciones, o para -- fomentar la previsión, ponerla al alcance de los económicamente débiles y para crear instituciones con fines no lucrativos. Los regímenes de previsión y más particularmente de jubilaciones, -- a constituido un medio para estabilizar a los trabajadores y -- mantenerlos unidos a su profesión o a su empleo.

Así el régimen de previsión para los marinos fue estblecido por un Reglamento de Colbert (político y economista), -- del 23 de septiembre de 1673, y unificado por el Edicto de Ponchartain de 1709. El Régimen de Pensiones Militares fue insti-- tuido por las leyes del 11 y 18 de abril de 1931.

Con el transcurrir del tiempo van surgiendo una serie de leyes y reglamentos en la nación francesa en beneficio de la gente más desprotegida; en marzo de 1817 aparece una Ley en favor de los funcionarios por la retención de los sueldos y por -- créditos presupuestarios. Estas cajas desaparecen con la Ley -- del 9 de junio de 1853, que durante mucho tiempo sirvió de base al régimen de pensiones civiles. En materia de legislación --

siempre se observó la preocupación del orden presupuestario y a veces de orden político o administrativo.

A finales del siglo XIX en muchas industrias, y sobre todo en las minas y los ferrocarriles, se desarrollaron instituciones de jubilación y previsión en caso de enfermedades, subvencionadas por la retención de los salarios de los obreros y aportaciones patrimoniales.

La Ley del 27 de septiembre de 1895 proporcionó un primer estatuto a las cajas de jubilación, de ayuda y de previsión, fundadas en provecho de los empleados y obreros.

Posteriormente la Ley consagró e hizo obligatorios los regímenes de previsión y jubilación de los obreros de minas (Ley del 21 de junio de 1909).

La Ley del 5 de junio de 1910 sobre jubilaciones obreras y campesinas, estableció un régimen de seguros de vejez en favor de todos los asalariados, pero la falta de sanciones en caso de no pagar las cotizaciones (anulación civil del 10 de diciembre y anulación criminal del 22 de junio de 1910), hizo que la Ley de jubilaciones obreras y campesinas sólo tuviera una aplicación parcial.<sup>(5)</sup>

De esta forma hemos entrado de lleno al siglo XX, época en que la vida de los franceses ha ido progresando paulatinamente, pues Francia es uno de los Países con una seguridad Social mucho muy avanzada, abarcando todos los aspectos de la vida. La población que está amparada en Francia por la Seguridad

(5) Ibidem. p. 20

Social se da a través de tres vías principales:

- 1.- La protección como resultado de regímenes obligatorios a -- los trabajadores que ejercen ciertas actividades así como a las personas a su cargo.
- 2.- La protección abarca a todas las personas que residen den-- tro del territorio francés.
- 3.- La protección que proviene de regímenes facultativas a par-- tir de las iniciativas públicas o privadas, controladas o sub-- vencionadas por el Estado.

En un principio se constituyeron seguros sociales en beneficio de los asalariados de ciertas ramas de actividad o -- empresas, y cuya remuneración era inferior a sumas máximas de-- terminadas. Motivos de orden político impusieron esta limita -- ción, las facultades para percibir las cuotas y las dificulta-- des técnicas para organizar la protección en muchas direcciones extensión a nuevas contingencias, extensión a nuevos territo -- rios, extensión a nuevos sectores de actividad o nuevas catego-- rías de personas.

Al lado de los seguros sociales, los sistemas de asig -- tencia o de prestaciones no contributivas amparan a toda la po -- blación que no dispone de recursos suficientes. Los regímenes -- de asistencia o de prestaciones no contributivas, por ejemplo -- regímenes de seguros sociales mejorados y que cubren a toda la población.

Frank Netter, nos refiere que este es el cambio y el camino a la Seguridad Social, protege a la mayoría de las perso -- nas, en algunos Estados esto a dado buenos resultados, ya que -- muchas veces gran parte de la población dispone de escasos re--

cursos económicos. Un ejemplo claro de esta clase de protección hacia los desposeídos, son los países poco desarrollados, y que se incluyen a los trabajadores que laboren por su cuenta, llegando a garantizar este servicio un nivel apreciable de prestaciones a personas que contribuyen de acuerdo con sus posibilidades. Por otra parte en algunos Países los regímenes de seguros facultativos, han alcanzado un cierto nivel de protección y un alcance nacional, y que tienden a transformarse en regímenes -- obligatorios.

La organización se funda, bien en la naturaleza de -- las contingencias, en la naturaleza de las prestaciones otorgadas, en la profesión de las personas protegidas, en las formas de actividad, o en el modo de contribución de los interesados.

Las personas protegidas pueden agruparse en uno o muchos regímenes establecidos en función de las contingencias cubiertas, de las prestaciones otorgadas, de las categorías de las personas interesadas, o del modo del financiamiento.

El actual régimen de Seguridad Social francés fue -- ideado por el ministro Laroque, como parte de las grandes esperanzas del progreso integral que vislumbraba el gobierno Dego--llista en el exilio desde Londres en el período de 1944-1946.

El movimiento obrero francés tomó a la Seguridad So--cial como su conquista, al convencerse de que por largo tiempo aún después de la guerra, debía conformarse con reformas sociales antes de la Revolución Socialista. En sus programas de acción ese régimen se integraba al cuadro general de las demandas de ingresos no salariales y complementaba los servicios de sa--



lud pública que debía prestar el Estado; en el orden político, - estas reformas sobre la Seguridad Social se extendió a todos los franceses, incluyendo a los que han dejado de trabajar y a los jóvenes menores de 25 años. (6)

#### 1. A. c.- Antecedentes en España.

Uno de los antecedentes de la Seguridad Social en España son las cajas de ahorro del Estado, que aceptaban depósitos sumamente pequeños que alcanzaron un éxito que no debe menospreciarse y que se inició en el siglo XVIII, cuando el Sacerdote - Aragonés Francisco Piquer constituyó en 1702, un primer Monte - de Piedad. Las cajas de ahorro surgieron a partir de la segunda mitad del siglo XIX, y una Ley del 14 de junio de 1909 creó la caja postal de ahorro con la garantía del Estado. Pero volvamos al siglo XVIII, en el que el tipo de ahorro de las cajas eran - insuficientes para una vida con un mínimo de bienestar, por una parte, por otra, en aquella época (como lo es en la actualidad) pocos trabajadores tenían capacidad para ahorrar por las bajas remuneraciones que percibían.

Por otra parte los ahorros, eran un medio para una -- protección en la vejez, además de ser un medio eficaz para alcanzar la Seguridad Social.

Otro de los orígenes de la Seguridad Social, fue la - responsabilidad de los empleadores, que consistió en hacer responsables a los patrones de los accidentes que ocurrieran en --

(6) GAETE BERRIOS, Alfredo. La Seguridad Social en Francia. Roque Depalma, Argentina, 1957. p. 59

sus centros de trabajo.

Las Cofradías en España practicaron formas rudimentarias de ayuda mutua, sin relación alguna entre aportación y beneficio, que empezó a manifestarse con las hermandades. El Montepío Militar se creó en 1791. La acción sistemática del Estado para la protección de la indigencia, supliendo el papel de la Iglesia, dió lugar a un complejo sistema de beneficencia asistencial, el cual, con el tiempo, completó los seguros sociales e incluso llegó a integrar los sistemas de Seguridad Social.

La Seguridad Social se presenta como un mecanismo público para la protección de las necesidades sociales del hombre abstracción que lleva necesariamente a que la Seguridad Social o compendie los mecanismos públicos tradicionales de protección social o los integre superando sus contornos históricos y funcionales.

Desde una perspectiva suficientemente empírica, la Seguridad Social aparece como un momento de la evolución de las técnicas de cobertura de los riesgos sociales; como una organización financiera destinada a garantizar a sus beneficiarios la protección contra determinadas contingencias mediante unos recursos económicos en mayor parte, de gravámenes contributivos sobre los mismos beneficiarios y otras personas relacionadas con ellos.

De esta manera, hemos entrado al siglo XX, en cuanto a los antecedentes en España en materia de Seguridad Social, dando una soera relación de los hechos acaecidos durante los dos siglos anteriores.

En el año de 1900 se promulgó la Ley de Accidentes de trabajo, reglamentada pocos meses después y que se debe en gran parte al fruto de la labor de la Comisión de Reformas Sociales.

Una importante modificación de la Ley de 1900 tiene lugar en el año de 1922. Esta ley tiende a complementar el esquema de coberturas, incrementando las prestaciones haciéndolas extensivas a otros presupuestos, en particular en aquellos en los que el accidente hubiere tenido lugar por las imprudencias profesionales del propio trabajador. La Ley refuerza asimismo los mecanismos de garantía para la efectiva percepción de las prestaciones e introduce una serie de medidas para la prevención de accidentes y la reeducación profesional de los accidentados.

En 1904, el Instituto de Reformas Sociales convoca a una conferencia sobre previsión popular para discutir un nuevo proyecto de creación del Instituto Nacional de Previsión (INP), presentando formalmente proyectos al órgano Legislativo en el año de 1905.

En julio de 1909, el INP inicia la protección de la vejez, en régimen de libertad subsidiada; las normas básicas de ese régimen se contienen en el Capítulo 11 de la propia Ley fundacional de 1908 y en los estatutos del INP, más tarde en su Reglamento de Operaciones.

El mutualismo laboral, es otro de los antecedentes de la Seguridad Social española, y ésta ha sido históricamente muy rica y variada, tanto en dimensión de entidades aseguradoras públicas y obligatorias. El mutualismo laboral se configura como

un sistema de previsión social obligatorio, establecido a favor de los trabajadores por cuenta ajena en actividades laborales - determinadas.

Las prestaciones del mutualismo laboral se dividen en;

- a) Reglamentarias.- Que son las generadoras de derechos subjetivos, que se clasifican a su vez en pensiones, que pueden ser de vejez, de invalidez, y de larga enfermedad.
- b) Potestativas.- Que son las de concesión discrecional de parte de la mutualidad.

Aparte de otros precedentes, los dos momentos básicos de constitucionalismo de la protección social se producen en la historia española del siglo XX, al promulgarse la Constitución Republicana en 1931 y en 1938 la Ley del Trabajo. (7)

En 1953, la Ley de principios fundamentales del movimiento nacional del 17 de mayo, recogió el Derecho a la Seguridad Social y lo elevó a la categoría de Derecho Constitucional del ciudadano español.

Sin embargo, con ello no era suficiente, ya que estaba en el ánimo de todos la necesidad de efectuar una reforma importante de la Seguridad Social. La nueva legislación en materia de Seguridad Social nació para crear un sistema donde no exista más que un conjunto de seguros ejercidos y repartidos en un sinnúmero de normas legales.

"Cuando en diciembre de 1963 apareció la Ley de Bases

(7) VILLA, Luis Enrique de la. Manual de Seguridad Social. Aranzandi, España, 1977. p. 141

se pensó que al fin habría un verdadero sistema de la Seguridad Social. Las líneas directrices de la Nueva Ordenación podían resumirse en:

- 1.- La tendencia a la nueva unidad.
- 2.- La participación de los interesados en el gobierno de los órganos de gestores.
- 3.- La consideración conjunta de situaciones de contingencias protegidas.
- 4.- La transformación del régimen financiero.
- 5.- Una participación del Estado."<sup>(8)</sup>

#### 1. B.- En América.

"Hispanoamérica viene siendo en nuestros días ya no el viejo conglomerado, amorfo, de pueblos unidos sólo por motivos geográficos en una misma demarcación, sin una cierta uniformidad y unidad espiritual fundada en orígenes tradicionales y elementos culturales comunes. Ha surgido un sentimiento de hermandad que lleva a estos pueblos a establecer entre sí pactos de crear anhelos de resolver con la posible uniformidad sus problemas."<sup>(9)</sup>

Esto que acabamos de transcribir literalmente lo afirma el maestro Carlos Oviedo, que nos refiere la uniformidad que en ciertos aspectos existe ya en los Países Latinoamericanos, pero que en materia de Seguridad Social aún no lo podemos palpar de una manera veraz y clara, a pesar de ello tenemos grandes esperanzas de que algún día no lejano podremos ver esa unión

<sup>(8)</sup> ARENAS EGEAS, Luis. Tratado Práctico de Seguridad Social. Tomo I, Bosh, España, 1971. Pp.6 y 7

<sup>(9)</sup> GARCIA OVIEDO, Carlos. Tratado de Derecho Social. GEA, España. s.a. p. 72

entre nuestros Países, y ahora de una manera breve y somera pasaremos a tratar sobre el panorama de la Seguridad Social en algunos de estos Países.

#### 1. B. a. - Argentina.

La evolución de la previsión social interna en Argentina se va desarrollando con los Montepíos españoles, que se habían instituido con el objeto de amparar a las viudas y a los huérfanos. Estas instituciones se extienden posteriormente a los casos de invalidez y vejez, algunas veces a los de enfermedad y muerte. Dichas instituciones constituían verdaderas sociedades de ahorro y de socorro mutuo, que se dividían en oficiales y de iniciativa privada.

Los primeros de esta naturaleza se refieren al Montepío Militar, financiado mediante descuentos sobre los sueldos, esta institución tenía por finalidad aliviar la situación de las viudas y huérfanos de los militares, pero estos beneficios resultaban inferiores al jornal medio diario de un artesano común.

En 1763, se creó el Montepío para los Consejeros, Magistrados y Empleados de la Administración Civil y de la Justicia. En 1764, se estableció el Montepío de los Reales, o de las oficinas que comprendían a los empleados públicos.

El régimen financiero se organizaba mediante el importe de cuatro meses de sueldo, vacantes y aportes mensuales. Tenemos de igual manera algunos otros Montepíos; como el de las -

Minas de Almacen, de Correos, del Cuerpo de Oficiales de mar de la Real Armada. En segundo lugar tenemos a los Montepíos privados, que se inspiran en el propósito de asegurar a las viudas y cubrir los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte. Estas instituciones se organizaban por iniciativa particular, aun que en algunos casos el gobierno los autorizaba o coadyuvaba a su financiamiento, estos Montepíos no sólo protegían a los trabajadores más modestos, sino que alcanzaba de igual manera a -- las clases que disponían de ciertos satisfactores más allá de -- lo mínimo, así podemos mencionar de igual manera a los Abogados Médicos y Boticarios.

La idea de Previsión Social a través de diversas instituciones tanto públicas como privadas nace de España, principalmente a través de una política de orientación religiosa, la preocupación de adoctrinar a los indios para la vida espiritual inspira la legislación Indiana que trata de revivir la voluntad de Isabel la Católica.

Muchos Montepíos españoles se extendieron a tierras americanas, así encontramos la Real Declaración sobre el Método y Observancia con que debe cumplirse en los Dominios de América sobre lo dispuesto en el Reglamento del Montepío Militar de -- 1761. En 1801, se estableció un régimen de pensiones al crearse varios cuerpos de infantería y caballería.

La Real Cédula del 8 de febrero de 1803, determinó la previsión y protección a los empleados de la administración relacionados con la Hacienda Pública, en el que han servido fielmente y no podían continuar desempeñando sus destinos por su -- edad. En Córdoba, la Ley 594 del 23 de septiembre de 1868, dis-

puso: "El poder ejecutivo al usar de la facultad constitucional que sobre jubilaciones se le atribuye, por el artículo 52 atribución 6a.- de la Constitución procederá en todo de conformidad a las disposiciones contenidas en la Real Cédula del 3 de febrero de 1803."<sup>(10)</sup>

La previsión social en Argentina presenta tres períodos históricos claramente definidos.

- a) De los excepcionales beneficios graciabiles, acordados por -- virtud de la gracia o del favor.
- b) De los beneficios jubilatorios, organizados sobre las bases - de algunas cajas para determinados gremios.
- c) De la previsión social en favor de toda la clase trabajadora.

Se puede afirmar que encontramos en Argentina una primera etapa, que comienza en 1810, caracterizado por ser un movimiento de contenido social, económico y jurídico, en donde se - proclamaba y afirmaba el derecho del trabajo, en donde se reaccionaba en contra del monopolio y se defendía la capacitación - y la dignidad del trabajo.

La Constitución de 1819 establecía la igualdad entre los indios y los blancos, acorde con la abolición de la esclavitud de 1813.

Durante el gobierno de Martín Rodríguez el 12 de enero de 1823 y por inspiración de Bernardo de Rivadavia, se fundó la Sociedad de Beneficencia con la atribución de dirigir e inspeccionar las escuelas de niños y la casa de Expósitos, la de -

(10) GONI MORENO, José María. Derecho de la Previsión Social. Tipográfica Argentina, Argentina, 1965. p. 33



partos públicos y ocultos, hospital de mujeres, colegio de huérfanos, y todo establecimiento público dirigido al bien de los individuos en general.

Por otra parte continúan acordándose diversos beneficios que caracterizan una etapa en la evolución del derecho interno, de naturaleza no contributiva y en favor de los servidores del Estado. Además las luchas de independencia, con sus grandes consecuencias de todo tipo como fueron las viudas, los huérfanos, había determinado la necesidad de reconocer beneficios tanto inexcusables en aquellos días, cuanto que la desvalidez nacía del sacrificio realizado por la patria.

En 1853, entra el País en su etapa constitucional, -- sin embargo la Constitución sólo consagró una escueta referencia al bienestar general. Vago anhelo del preámbulo, caracteriza aquellas épocas en que escasamente atraían los problemas sociales. A su vez estableció que el Congreso tendría la atribución de dar pensiones en tanto que el poder ejecutivo concedería jubilaciones, retiros, licencias y goces de montepíos, conforme a las Leyes se introdujo de esta manera la distinción entre los beneficios reconocidos por la autoridad de aplicación -- conforme a condiciones fijadas en la ley, y las pensiones otorgadas por el poder legislativo.

Acorde al desarrollo que la legislación social alcanzó en la postguerra, se manifestaron avances que traducen la creación de las cajas de jubilaciones para el personal de comercio, actividades afines y civiles, para los trabajadores de las industrias y afines, para los trabajadores independientes, empresarios profesionales y rurales, incorporándose además a las ca-

jas ya existentes diversos sectores del trabajo correspondiente al personal de sanitarios, de aeronavegación.

De esta manera podemos afirmar, que la previsión social prosigue como en todos los demás Países un desarrollo acelerado y creciente a través de transformaciones destinadas a lograr los ideales de la Previsión Social.

#### 1. B. b.- Chile.

La naturaleza de la Seguridad Social, no carece posible esbozar un panorama de derecho social chileno, y analizar - los preceptos fundamentales y de las Leyes del trabajo y de la previsión social en Chile, sin referirse previamente a los conceptos básicos del derecho social o del trabajo, el más universal y humano de los derechos.

Tales conceptos que sirven de inspiración doctrinaria a las llamadas leyes sociales, han dejado una honda huella en - la renovación de la estructura jurídica que hoy sacude al mundo, el derecho social, es el resultado de la transformación del derecho, fenómeno jurídico y sociológico de reacción contra el espíritu individualista del siglo XIX, movimiento nuevo que se ha ce sentir en casi todos los Países del orbe, en especial desde el fin de la primera guerra hacia adelante. Esta transformación que importa una verdadera revolución en las instituciones acelerará su ritmo en el mundo que surge de la última catástrofe y - va a modificar en forma sustancial la organización política, jurídica, económica y social de los Estados.

En América Latina, el derecho social ya ha realizado enormes progresos. En Chile se señala como un Estado que cuenta con una de las legislaciones más completas en esta materia. El Derecho Social tiene una individualidad muy sui generis y sobresale con perfiles propios dentro del derecho general, se asemeja a un torrente caudaloso que se desborda invadiendo los campos jurídicos con ímpetu incontenible. La evolución del Derecho Social que es el reflejo de la humanización y moralización del derecho mismo, ya que nace como una reacción del individualismo del siglo XIX, que ignorando los principios de solidaridad de justicia, sembró la anarquía en una sociedad deshumanizada, mediante una arbitraria distribución de las riquezas, producidas en abundancia creciente por el portentoso progreso del industrialismo y del maquinismo. Las riquezas fueron el monopolio de pocas personas y masa de trabajadores no participó en ellas.

"No hubo proporción alguna entre la producción y el reparto. En nombre de una mal entendida libertad, los códigos y las Leyes olvidaron al trabajador, quién carecía de protección, y era víctima de jornadas de labores interminables, con ínfimas remuneraciones, expuesto a riesgos y a enfermedades, y sin indemnización en los frecuentes casos de accidentes."(11)

Después de algunas Leyes un tanto tímidas, de amparo al trabajo de las mujeres y de los niños, dictadas esporádicamente en ciertos Estados industriales europeos. La primera gran experiencia en leyes sociales se realiza con posterioridad a 1883, en la Alemania Imperial, por obra del Príncipe de Bismarck que implantó un sistema de seguros sociales contra varios riesgos.

(11) WALKER LINARES, Francisco. Derecho Social Chileno. s.e. Chile, 1970. Pp. 23 y 24

Por otro lado, estudiando a los tratadistas chilenos en lo referente a la materia de seguridad social, podemos deducir, que en un principio la seguridad social tenía como único medio para realizar su objetivo, la indemnización del daño pecuniario ocasionado por el menoscabo de la integridad corporal -- del individuo; posteriormente se han agregado dos medios más:

- 1.- La prevención de los riesgos, y
- 2.- El restablecimiento de la capacidad de ganancia perdida como consecuencia de enfermedad o accidente.

En la nación chilena puede decirse que hay un caso típico de anarquía legislativa en materia de seguridad social, -- porque existen diversas instituciones que administran diversos tipos de seguros sociales. Hay en términos generales, en Chile vigentes dos normas o sistemas de esencia fundamentalmente distintas en materia de previsión social; El que funciona a base de fondo individual de retiro y el de los seguros sociales propiamente dicho, las contribuciones de los imponentes van catalogándose en cuentas de ahorros individuales, de la que puede el asalariado hacer uso en determinadas circunstancias y para fines igualmente determinadas, esto se considera como un sistema de ahorro.

En el sistema de los seguros sociales propiamente dicho, superior por muchos aspectos al anterior, las cotizaciones de los imponentes van a constituir un fondo común destinado a costear todas las prestaciones correspondientes a los seguros de enfermedad, invalidez, vejez, cesantía forzosa y accidentes de trabajo.

"Podríamos caracterizar estos sistemas diciendo que:

En el sistema de fondo individual de retiro, todos los beneficios a que tiene derecho el beneficiario son proporcionales a su propia capacidad económica, en tanto que los seguros sociales tienden a otorgar esos beneficios, no de acuerdo con la capacidad económica del individuo, sino de acuerdo con las necesidades fundamentales del asegurado, criterio indudablemente más humano y que satisface mejor las universales aspiraciones de justicia social.”(12)

### 1. C. México.

#### 1. C. a.- Epoca Precolombina.

Entre los antiguos pobladores de la América Precolombina, no existió la Seguridad Social ni siquiera en embrión como lo afirma el maestro Alberto Trueba Urbina, que pudiera servirnos de base, para pensar que el poderío de los nobles y sacerdotes pudiera acabarse, frente a los oprimidos, que eran los operarios, mercaderes y esclavos; por lo que la organización política y social, a que se refieren los historiadores no da la menor idea de una Seguridad Social, considerada aún en forma rudimentaria, o bien ni siquiera en germen, porque precisamente existía y prevalecía la notoria división de clases.

La clase superior dominante gobernaba sin límites y se aprovechaba así de los tributos, o sea del pago en mercancías y otras especies de bienes materiales y del trabajo; es decir, del pago en especie derivada de la fuerza laboral de los

(12) Ibidem. p. 27

aborígenes sujetos al sistema de vasallaje, e inclusive la tierra se distribuía en la forma en que el jefe de la tribu o clan disponía en ciertos casos, lo que hace manifiesta la monarquía imperante; "De manera que no encontramos alguna disposición que tendiera a proteger a los que por ejemplo, trabajaban en el cajullí, vasallos y esclavos."<sup>(13)</sup>

### 1. G. b.- Época Colonial.

En nuestro País la Seguridad Social, tiene un carácter dinámico que se ha fortalecido a través del tiempo, ya que, desde la época precortesiana se puede identificar con las denominadas cajas de comunidades indígenas, que funcionaban con aportaciones de la comunidad para cubrir los infortunios de la muerte u otros.

Posteriormente en las Leyes de Burgos del siglo XVI, se crearon débiles normas de protección a los indígenas de la Nueva España otorgándoles el derecho a tener en las mismas chozas templos, tierras de cultivo y buen trato en el servicio, lo que desgraciadamente nunca ocurrió.

En el año de 1756, se fundó el Hospital de los hermanos de la Orden de San Francisco, en 1763, las Ordenanzas de protección en las viudas encaso de fallecimiento, así como una institución que proporcionaba a los ministros de Audiencia, Tribunales de cuenta y Oficiales de Hacienda determinados beneficios. A raíz de una epidemia de viruela en 1779, se habilitó por orden del Virrey, el Colegio de San Andrés como hospital pa

(13) TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano. Porrúa, - S.A. México, 1978. p. 29

ra atender a la población necesitada, muchos eran los riesgos y pocos los recursos e intenciones de los Virreyes para ofrecer - Seguridad Social al pueblo, por lo que la población en general se encontraba insatisfecha e inconforme.

Los Montepíos de viudas y pupilos, empiezan a funcionar en el año de 1730, otorgando descuentos al sueldo para asegurar una determinada suma que permitía conceder subsidios a -- Los familiares del asegurado. Los Montepíos de viudas y pupilos en México, y los gremios y corporaciones en Europa, influyeron notablemente en la creación de las Sociedades Mutualistas y Unidades de Seguridad Colectiva, en donde aparecen conceptos res-- les de nuestro Sistema de Seguridad Social, como son la ayuda -- mutua y la cooperación de los propios asegurados.

#### 1. C. c.- Época de Independencia.

De esta manera pasamos a la época de independencia -- que se indica o se inicia a partir de 1810, con una lucha armada por independizarse de España, inspiradas por los ideales del liberalismo de la época, que se identifica con el pensamiento de José María Morelos entre otros pensadores de aquellos tiempos.

Pero debemos recordar que este movimiento libertario lo inicia Miguel Hidalgo, en el pueblo de Dolores, Estado de -- Guanajuato en septiembre de 1810, que poco tiempo después de su arenga de independencia expide un decreto aboliendo la esclavitud.

"Hidalgo encendió la antorcha de la redención, que a su muerte fue enarbolada por un digno sucesor, don José María -

Morelos. El héroe sureño, a lo largo del movimiento revolucionario, percibió la magnitud de la guerra, su esencia profunda; - lucha entre las clases, privilegiadas y oprimidas, lo cual se - confirma a través de circulares, decretos y manifiestos del -- gran caudillo del sur, que juntamente con Hidalgo, Bolívar, Mar tí y otros no menos ilústrs legaron a la posteridad el plasma de las patrias nuevas."(14)

Por otra parte debemos tener en cuenta que a princi-- pios del siglo XIX, hay un abismo entre quienes algo poseen y - el resto de la población. La concentración de la propiedad y la desigualdad social que caracteriza a la sociedad mexicana de -- principios del siglo pasado, es notoriamente en todos sus aspec tos ya que la gran concentración de la riqueza se manifiesta des de cualquier perspectiva de análisis.

A raíz del abismo existente entre los poseedores y -- los desposeídos surge una injusta condición humana y esto provo ca la primera etapa de nuestro movimiento libertario mediante - el cual alcanzamos la independencia, según nos refiere el doc-- tor Francisco Gonzalez Díaz Lombardo, al recordar al padre Hi-- dalgo con estos párrafos: "Establezcámos un Congreso que se com ponga de representantes de todas las ciudades y villas y luga-- res de este reyno... que dicten leyes suaves, benéficas y acom padas a la constancia de algún pueblo: ellos entonces cubrirán con dulzura de padre, nos tratarán como a sus hermanos, desterrarán la pobreza, moderando la depastación del reyno y la ext racción de su dinero, fomentarán las artes, se avivará la indus tria; haremos uso libre de la riquísima producción de nuestros países."(15)

(14) Ibidem. p. 42

(15) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Porrúa, México, 1983. p. 35



Después de este período en que se inicia nuestra independencia, pasaremos a dar una explicación en forma somera de lo que ocurrió en nuestro País a mediados del siglo XIX, en materia de Seguridad Social.

El auge en el proceso de industrialización hacia la segunda mitad del siglo XIX, trajo consigo la formación de un incipiente proletariado industrial que, lentamente comenzó a organizarse. Desde nuestro particular punto de vista aquí se encuentran los orígenes del movimiento obrero mexicano. La economía del País era aún esencialmente agrícola, pero en proceso de crecimiento en áreas como la industria textil, la minería, la expansión de las vías de comunicación, especialmente ferroviarias.

Este es el contexto de donde surgen las asociaciones de artesanos, que se reunían para obtener beneficios comunes. Debido a que no existían instituciones de servicio social, ni asistencia médica los propios trabajadores tenían que pagar los servicios de salud por su cuenta.

"Este es el motivo inicial para la creación de las docenas de Asociaciones Mutualistas, Cooperativas, de Socorro Mutuo, que proliferaron después de la segunda mitad del siglo pasado o sea el siglo XIX."<sup>(16)</sup>

Las asociaciones Mutualistas en México nacen, teniendo como origen la solidaridad social como lo señala el maestro -- Trueba Urbina: " En México nace la idea de la Seguridad Social con el mutualismo en las asociaciones de obreros, así como la --  
(16) GONZALEZ CASANOVA, Pablo. Historia del Movimiento Obrero Mexicano. UNAM-Siglo XXI, México, 1934. p. 15

génesis de la solidaridad social, complemento de la lucha de -- clases entre ésta y los empresarios, a fin de mejorar las condi-- ciones laborales y ayudarlos en los casos de muerte."(17)

El funcionamiento de las Sociedades Mutualistas era -- simple, un grupo de artesanos se reunía para crear con las apor-- taciones de cada uno, un fondo de ayuda mutua que se acrecenta-- ba con sus cuotas regulares.

"Una de las ideologías básicas de estas organizaciones era mejorar por todos los medios legales la situación de la cla-- se obrera, proteger a la misma clase contra todos los abusos de los capitalistas y maestros de los talleres."(18)

Por otro lado en 1372, se creó el Gran Círculo de los Obreros, que llegó a convertirse en la organización más impor-- tante del País, y que alcanzó a integrar en su seno a numerosas organizaciones y contingentes de artesanos y obreros.

Otro de los grandes problemas que padecía nuestro -- País ( y que lo sigue padeciendo) fue el problema agrario, un -- tanto por demás complejo, por no resolverse en los años anterio-- res y de manera paulatina se fue acrecentando con el transcu -- rrir del tiempo, pero en forma paralela surge otro problema y -- muy complejo: el nacimiento de la clase proletaria, con la crea-- ción de las industrias, por tanto las grandes necesidades, en -- un principio con trabajadores aislados y sin ninguna protección

(17) TRUJBA URBINA, Alberto. La Nueva Legislación Social en Mé-- xico. Porrúa, S.A. México, 1978. p.10

(18) TREJO DELABRE, Raúl. Historia del Movimiento Obrero Mexicano. UNAM-Siglo XXI Editores. México, 1984. p. 66

el malestar iba en aumento, por lo que la nueva etapa que estaba por venir no pudo detenerse, y surge a partir de aquel momento una época de la vida de la sociedad mexicana, que trajo grandes cambios, tanto a nivel cultural, política como económica a lo largo de más de tres décadas. Nos referimos a la etapa del General Porfirio Díaz, que es el siguiente punto a desarrollar.

### 1. C. d.- Epoca Porfirista.

Los treinta años de paz porfirista no resolvieron el problema de la tierra y sí en cambio hubo una concentración de la riqueza, que la mayoría de los autores señalan que no pasaba ni siquiera del 10% del total de la población, lo que nos da una idea de los grandes latifundios que se concentraban en muy pocas manos, frente a una población olvidada en todos los órdenes: -- cultural, económico, y social, de ahí la necesidad de destruir el latifundismo existente en nuestro País, para de esta manera establecer la pequeña propiedad, fomentar la organización comunal y la explotación de la tierra a través del ejido, restituyendo a las poblaciones y comunidades de las tierras que hubieren poseído bajo cualquier título, antes de ser desposeídos por los grandes terratenientes.

El problema agrario era uno de los grandes males de finales del siglo pasado, pero de pronto surge uno nuevo, que con el gran desarrollo económico del País dió lugar a lugar a las industrias al maquinismo que produjo como consecuencia el conflicto obrero, se puede entender de esta manera porque las industrias recaían en manos de extranjeros principalmente y de manera fundamental, el campesino como el obrero, sin la menor

protección en su condición de trabajador y mucho menos en su --  
condición humana, no consideraban los dueños de las fábricas sus  
necesidades como cabeza de familia.

Los conflictos agrarios, el nacimiento de la nueva in-  
dustria, el problema político y militar de una prolongada dicta-  
dura, la más larga de América, dieron lugar a una serie de movi-  
mientos, planes y campañas, que reflejen el problema angustioso  
y en la forma en trató de resolverse y que dió lugar ya no sola-  
mente a una lucha armada, sino a una auténtica transformación -  
de la estructura y de la vida en nuestro País.

#### 1. C. d.- Período Preconstitucional.

Durante el inicio del presente siglo, varios males so-  
ciales como el nacimiento de la nueva industria y la dictadura  
tan larga, paralizaron la evolución de la Seguridad Social en -  
nuestro País, lo que originó diversas manifestaciones que refle-  
jaban la necesidad del pueblo para obtener dicha Seguridad, es-  
ta necesidad desencadenó la lucha revolucionaria de 1910, que -  
terminó al quedar plasmado en la Constitución de 1917, los idea-  
les de Seguridad Social por los que se luchaba, traducidos a --  
elevar el nivel de vida de la población en general.

En el período de 1910-1917, la clase trabajadora se -  
benefició con la promulgación de Leyes en diversos Estados de -  
la República, destacando por su contenido entre otras las si --  
guientes:

La Ley referente a los accidentes de trabajo y enfer-  
medades profesionales, que promulgó José Vicente Villada, Gober-  
nador del Estado de México, el 30 de abril de 1904, en la que -

se obligaba al patrón a responsabilizarse de los riesgos laborales de sus empleados y cubrir las indemnizaciones de pagos de salarios y atención médica, durante tres meses y en caso de muerte, funerales y salarios de quince días.

En 1906 Ricardo Reyes, Gobernador de Nuevo León, expidió la Ley sobre accidentes de trabajo, en la que se obligaba al patrón a dar prestación médica, farmacéutica y salario al trabajador, por incapacidad temporal o permanente e indemnizar en caso de muerte.

En 1913, Venustiano Carranza declaraba:

"Terminada la lucha armada del Plan de Guadalupe, debía principiar la magistral lucha social, la lucha de clases, para realizar las nuevas ideas sociales, que no sólo es tratar de repartir tierras y sufragio efectivo; evitar y reparar riesgos; es más grande y sagrado establecer la justicia, buscar la igualdad la desaparición de los pobres (sic) para establecer la conciencia nacional." (19)

El 7 de octubre de 1914, Manuel Aguirre Berlanga, Gobernador de Jalisco, promulgó una ley de Seguridad Social, que fue un antecedente importante y decisivo de la institucionalización del seguro social, a decir de los maestros Tena Suck y Morales Saldaña, ya que esta Ley comprende en su artículo 17, la obligación de depositar el empleado por lo menos un 5% de su salario para crear un servicio de mutualidad, que se reglamentaría en cada municipio. (20)

En 1915, Salvador Alvarado, expide en el Estado de --

(19) TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales. Derecho de la Seguridad Social. PAC. México, s.a.e. p.5

(20) Ibidem. p.7

Yucatán, un decreto de la Ley del Trabajo en el que se establecía un sistema de seguros sociales como instituciones estatales. En el mismo año se promulgó también en dicho Estado, una Ley para crear la seguridad mutualista, en la cual los trabajadores pudieran depositar una pequeña cantidad de sus salarios para asegurarse contra riesgos, vejez y muerte.

1. C. f.- Período Constitucional hasta nuestros días.

A partir de la Constitución de 1917, en la que se plasmó nuestro ideal de Seguridad Social, los Estados Miembros de la Federación quedaron facultados para legislar en materia de los seguros sociales de acuerdo a sus necesidades particulares, trayendo como consecuencia la creación de una gran diversidad de legislaciones con diferentes alcances y contenidos.

Dicho precepto constitucional, no obstante su timidez provocó la inspiración hacia una Ley del Seguro Social, no sólo en nuestro País, sino en América Latina y Europa.

Por otra parte al aprobarse la Constitución de 1917, se declaró en la fracción XXIX de su artículo 123:

"Se consideran de utilidad social; el establecimiento de cajas de seguros sociales populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros fines análogos para lo cual, tanto el gobierno federal como el de los Estados deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular."(21)

Podemos ver de esta manera que el precepto constitu--

(21) GARCIA CRUZ, Miguel. La Seguridad Social en México. Tomo I Costa-Amic, México, 1973. p. 134

cional antes mencionado impulsó a aprobar medidas similares en la Constitución Política de diversas Entidades Federativas, todas ellas tendientes a establecer formas eficientes de previsión, en esos ordenamientos se encuentran antecedentes muy variados del seguro social, que sirvieron para crear en diferentes ámbitos del País fuerte corriente de opinión en favor de la Seguridad Social.

Ya dentro del período constitucional, uno de los proyectos de Ley del Seguro Social fue obra de Alvaro Obregón el cual disponía lo siguiente:

"En 1921 el gobierno del General Alvaro Obregón elaboró el primer proyecto de ley del seguro social, que, aunque no llegó a promulgarse tiene en su favor el mérito de haber servido para canalizar una corriente de opinión favorable en torno al seguro social. Fue tal el interés que tuvo el General Obregón por la segunda campaña política para Presidente de la República, adquirió el compromiso de promulgar una ley del Seguro Social capaz de garantizar los intereses de la población económicamente débil".(22)

#### Epoca de Pascual Ortíz Rubio.

Durante el gobierno del ingeniero Pascual Ortíz Rubio el Congreso de la Unión expidió un decreto en febrero de 1932, otorgando facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para en un plazo que terminaba el 31 de agosto de ese año, expidiera la Ley del Seguro Social obligatorio, pero nuevamente, este plan sólo quedó en proyecto, por la precipitación de acontecimientos políticos importantes que sucedieron en esa época.

(22) Idem.

### Período de Lázaro Cárdenas.

En la época del General Cárdenas se elaboró por vez primera el Plan Sexenal que abarca de 1934 a 1940, en el que se establece:

Será capítulo aparte y esencial en materia de crédito dar los primeros pasos para la integración de sistemas sobre seguros que sustráiga el interés privado hacia este importante ramo de la economía.

### Período de Manuel Avila Camacho.

Las obras en materia de Seguridad Social que llevó a cabo el General Avila Camacho, las podemos sintetizar de manera breve en las siguientes líneas:

En el mes de junio de 1941, se estableció la Comisión Técnica Redactora de la Ley del Seguro Social.

El 22 de septiembre de 1942, la Cámara de Diputados y la de Senadores, el 29 de septiembre del mismo año aprobaron respectivamente la Ley del Seguro Social, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.

Se reformó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social que dio al Instituto el carácter de un organismo fiscal autónomo en el cobro de las cuotas obrero-patronales.

### Período del Gobierno de Adolfo Ruíz Cortinez.

En la etapa de este gobierno, con sentido humanitario



y solidaridad imprimió nuevos rumbos al régimen de Seguridad Social encauzando su acción del individuo al grupo y del grupo a la colectividad.

La Seguridad Social y su extensión en las urbes y el campo, constituyen la conquista más apreciable de la colectividad. Se extiende la Seguridad Social a 29 Estados de la República, por lo que se puede afirmar que se da un gran paso en esta materia, ya que sólo quedan dos Estados aún marginados.

#### Período de Adolfo López Mateos.

Lo más importante en materia de Seguridad Social que llevó a cabo este gobierno, fue la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. -- Organismo conocido popularmente por sus siglas como ISSSTE, que fue creado por mandato de Ley el 28 de diciembre de 1959, correspondiendo de esta manera una demanda creciente de los trabajadores al servicio del Estado.

#### Sexenio de Gustavo Díaz Ordáz.

Este período se caracteriza por los conflictos que surgen y que abarcaron diversos campos tanto a nivel político como el económico y el cultural sin olvidar por supuesto el nivel social.

Por otra parte en esta época nace el Congreso del Trabajo, en la Asamblea Nacional del Proletariado Mexicano. Esta naciente central pugna por la reforma agraria, la educación pa-

ra todos, una Seguridad Social Integral, la vigencia de la lucha de clases, entre otros puntos.

#### Período de Luis Echeverría Álvarez.

Entre las obras creadas por el Presidente en turno, - está la Creación de la Comisión Nacional Tripartita, organismo que agrupa a los patronos, obreros y representantes del gobierno, una de las finalidades de esta Comisión es la de estudiar y proponer soluciones a todos los grandes problemas que aquejan a la nación. El gobierno de Luis Echeverría desarrolló una amplia política de prestaciones sociales que busca mejorar la vida de los obreros. (23)

#### Período de José López Portillo.

Uno de los objetivos de este gobierno en materia de - Seguridad Social, era elevar el nivel de vida de la población - en general. Ampliar la cobertura de los servicios de salud con especial énfasis en la atención preventiva. Atender en forma -- prioritaria a la población ubicada en las áreas marginadas rurales y urbanas. Intensificar la atención médico-asistencial al - núcleo materno infantil.

Adecuar el conocimiento demográfico a las condiciones económicas y socioculturales del País. Disminuir los daños a la salud derivados de la contaminación ambiental incrementando las medidas de control sanitario. (24)

(23) Ibidem. p. 196

(24) LOPEZ PORTILLO, José. Quinto Informe de Gobierno. Sector Social. Talleres Gráficos de la Nación. Presidencia de la República, 1981. p. 39

### Período de Miguel de la Madrid Hurtado.

En materia de Seguridad Social, se puede afirmar que constituyó uno de los pilares fundamentales de su estrategia general. Según se desprende del sexto informe de gobierno que Miguel de la Madrid rindió ante la nación. Se elevaron a rango -- constitucional los objetivos de justicia social sentidos por la población. De igual manera se promovieron reformas y adiciones a las Leyes en materia de Seguridad Social para garantizar la vigencia de los derechos sociales en lo referente a la salud, educación, ecología, y protección al salario.

Uno de los grandes aciertos que tuvo el Ejecutivo de la Nación fue reconocer en su último informe de gobierno que no todo lo que "propusimos y ofrecimos se ha logrado, pero irrevocablemente, la Nación ya se orienta a ellos." (25)

Por otra parte, la crisis nacional e internacional -- que venimos padeciendo la gran mayoría de los Países y en particular los subdesarrollados ha provocado un elevado costo social y esto contribuyó para que no se cumplieran muchos de los planes y programas que se tenían planeados en este régimen de gobierno.

### Período de Carlos Salinas de Gortari.

Etapas que estamos viviendo, caracterizado por un Estado moderno y liberal en muchos aspectos de la vida, que se ha impuesto la tarea de reprivatizar las empresas, que los gobiernos

(25) MADRID HURTADO, Miguel de la. Sexto Informe de Gobierno. - Presidencia de la República, Dirección de Comunicación Social. 1988. p. 391

nos anteriores se habían encargado de estatizar.

En cuestiones de Seguridad Social, resalta a la vista el deterioro salarial de los obreros y por consecuencia una disminución del poder adquisitivo, para lograr una vida más desarrollada acorde con los tiempos modernos que marca el gobierno.

Ciertos sectores de la población se han beneficiado con esta política del actual gobierno como es la clase empresarial, ya que datos proporcionados por las empresas que manejan han reportado grandes utilidades, viendo de esta manera como existen grandes diferencias entre esta clase privilegiada y las clases marginadas como son los obreros y los campesinos.

Uno de los programas creados por el actual gobierno es el denominado Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que está orientado a atacar el problema de la pobreza en que viven millones de mexicanos, siendo la mayoría del campo y la clase obrera, siendo estos dos sectores en donde existe mayor rezago de Seguridad Social. Es un hecho que las grandes mayorías del campo viven en condiciones de suma precariedad y no pocos compatriotas en situación de extrema pobreza.

## SEGUNDO CAPITULO.

### Conceptos Generales.

#### 2. A.- Concepto de Seguridad Social.

En este capítulo trataremos de manejar algunos conceptos de igual número de tratadistas sobre la Seguridad Social.

Para Francisco Díaz Lombardo es la "Disciplina autónoma del derecho social en donde se integran los esfuerzos del Estado y los particulares y de los Estados entre sí, a fin de organizar su actuación al logro del mayor bienestar social integral y la felicidad de unos y otros, en orden de justicia social y dignidad humana." (26)

Fernando, García García, nos dice al respecto sobre la materia: "La Seguridad Social es un producto de un estado de cultura, que hace posible lograr la armonía del hombre y la comunidad, con base en la solidaridad humana, y en la interdependencia sociales por medio de la puesta en práctica de una política estatal encargada de respetar y fomentar los bienes y valores vitales hedónicos, económicos, del conocimiento científico morales, jurídicos, estéticos y religiosos.

En otras palabras, la seguridad social tiene un espíritu ético. La seguridad social es una nueva manifestación de la cultura, esto es, un fenómeno humano que logra el equilibrio entre lo material y lo moral, en el hombre, en la comunidad pa-

(26) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Opus Cit. p. 132

ra formar el hombre del hoy y del mañana." (27)

Como podemos ver esta es una definición filosófica, ya nos habla de los diferentes valores del hombre en todas sus manifestaciones, más que en términos jurídicos, que es lo que nos interesa en este trabajo.

Para Gregorio Sánchez León, La Seguridad Social es:--  
"Una parte del derecho social y constituye un compendio o conjunto de normas jurídicas de orden público, que tienden a realizar la solidaridad social, el bien colectivo e individual, la capacitación y el adiestramiento del hombre y el desarrollo de la cultura, para proteger a la clase trabajadora en sus relaciones de trabajo subordinado, o independiente, cuando el producto de su trabajo es la fuente fundamental de subsistencia, garantizando a los trabajadores, contra las eventualidades susceptibles de reducir o suprimir su capacidad de trabajo, consignando a -- cargo de una institución estatal, la prestación del servicio público de carácter nacional, para el socorro o providencia mediante el pago de prestaciones en dinero o en especie, a que dan derecho los seguros sociales establecidos y adecuados a cada contingencia, en favor de los trabajadores, sus familiares o beneficiarios, decretándose el pago de una contribución a cargo del propio Estado, de los patrones y de los trabajadores asegurados para la efectiva prestación del servicio."(28)

Francisco de Ferrari, nos dice al respecto: "La Seguridad Social es un sistema que busca garantizar un ingreso mínimo de subsistencia y capaz de sustituir, a veces solamente en -

(27) GARCIA PARRIA, Fernando. Fundamentos Éticos de la Seguridad Social. UNAM, México, 1968. p. 130

(28) SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Mexicano de la Seguridad Social. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1937. p.5

parte, las entradas habituales del hombre, cuando éstas dejan de ser suficientes o dejan de ser percibidas momentánea o definitivamente. (29)

Pero para que sea posible alcanzar, este ideal es necesaria la reunión de ciertos presupuestos como son: la existencia en la sociedad de un servicio nacional de salud, un adecuado régimen de asignaciones familiares y la ejecución de una política de pleno empleo, porque en el fondo, la seguridad social es sólo una parte del proceso socioeconómico de los Países; la que toma a su cargo las claudicaciones de éste.

Desde nuestro punto de vista, podemos decir que la Seguridad Social está integrada por un conjunto de normas jurídicas y morales que tratan de ayudar a que todo ser humano por el sólo hecho de serlo y de vivir en sociedad, deba recibir por parte del Estado el auxilio necesario para hacer frente a determinadas contingencias que se presentan en la vida.

## 2. B.- Descripción del Problema.

No obstante el fortalecimiento de la seguridad social en América, todavía existen difíciles problemas que obstaculizan lo hecho para superar la miseria, la insalubridad, la enfermedad, el desamparo, la ignorancia, la inestabilidad del trabajo, la insuficiencia del empleo, la inequitativa distribución del ingreso nacional, las deficiencias del desarrollo económico y las desigualdades en la relación del intercambio internacional.

(29) FERRARI, Francisco de . Los Principios de la Seguridad Social. De Palma, Argentina, 1972. p.100

La Seguridad Social implica garantizar que cada ser humano debe contar con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado de dignidad.

Una política sobre seguridad social en América Latina deberá promover las medidas destinadas a aumentar las posibilidades de empleo y mantenerlo a un alto nivel, a incrementar la productividad y las producciones así como las rentas nacionales y distribuir las equitativamente, mejorar la salud, alimentación y vivienda, educación general y profesional de los trabajadores y sus familias.

Conforme al apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los empleados públicos de los Poderes de la Unión, y para las fuerzas armadas mexicanas, lo cual implica la proletarianización social de éstas.

Nuestra Seguridad Social, es fruto de la Revolución Mexicana de 1910, ya que posteriormente queda plasmada esta idea en nuestra actual Constitución en el artículo 123 fracción XXIX, precepto en el que se establece como de utilidad pública el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos.

Se puede afirmar que, la Seguridad Social en México no surgió como en otros Países, para disminuir el empuje de una demanda diferida de justicia social o bien para fortalecer al trabajador a fin de hacerlo un instrumento más sólido y más durable de explotación. En México fue la consecuencia y en cierto modo, la culminación de una Revolución Social.



Pero por otra parte el desarrollo que se tenga en materia de Seguridad Social en nuestro País depende fundamentalmente en gran medida de circunstancias y acontecimientos de tipo económico.

La crisis económica que afecta a nuestro País dificulta de manera bastante compleja llevar a cabo los programas establecidos por los vaivenes del mercado internacional, ya que no se puede sustraer de las cada vez crecientes dificultades de costear dichos programas de desarrollo sin incurrir en la espiral inflacionaria, con todas sus consecuencias nefastas en materia de empleo, de ingresos y de bienestar.

Además, la perspectiva de una persistente crisis económica internacional, es un motivo adicional de preocupación para nuestro País en particular y para los Países Latinoamericanos en general, en cuanto ésta atrasa la instauración de un nuevo orden económico internacional que sea más favorable a estos Países menos industrializados y que no gozan de la indispensable autosuficiencia económica.

## 2.-C.- Magnitud del Problema.

Las circunstancias actuales que vive el País, principalmente en lo que se refiere al aspecto económico, el cual ha afectado a la población en general, pero sobre todo a aquellos más necesitados, hace reflexionar detenidamente sobre las perspectivas que la Seguridad Social tiene como alternativa para hacer frente a las deficiencias existentes en bienestar social.

El desempleo en nuestro País no contempla un seguro -

sobre este caso, como tampoco lo contemplan las legislaciones - de los demás Países Latinoamericanos, y en general todos los -- llamados Países tercermundistas o en vías de desarrollo, ya sea por carencias económicas o por razones de otro tipo.

En nuestro País existen necesidades sociales que no - son atendidas en forma satisfactoria o simplemente no son cu -- biertas por los diversos medios de que disponen las Institucio -- nes de Seguridad Social.

Este vacío viene a representar una seria y gran preo -- cupación social en un sector importante de la sociedad, en él - los problemas sociales descargan todo su contenido de injusti -- cia y de abandono y por ende reclaman a las distintas institu -- ciones existentes, una acción que estructure, financie, y orga -- nice nuevos instrumentos de protección social que mejoren y au -- menten la significación social y los alcances de la forma tradi -- cional de aplicación de los seguros sociales.

La familia en México registra un aumento demográfico considerable, así como graves deficiencias en el desarrollo eco -- nómico y las insatisfacciones de las necesidades sociales que - dan como consecuencias en la alimentación de la mayoría de la - población, otro de los puntos de tradicional retraso en materia de seguridad social es el trabajo, ya que en la mayoría de los Países subdesarrollados existe inestabilidad y ello incide en - el retraso del desarrollo económico y social.

Uno de los instrumentos o medios que deben existir en las comunidades tanto urbanas como rurales, son los centros re -- creativos, centros culturales, campos deportivos, todo encamina -- do a crear el bienestar social y la elevación de los niveles de

vida de la población.

Los seguros sociales tienden a garantizar y contribuir a levantar o elevar el estado de necesidad e impedir la miseria y participar con esto en la lucha contra las enfermedades.

Los seguros sociales tienen la obligación de dar a la sociedad en su conjunto una prestación por la simple calidad de ser humano, pero pensamos que con mayor razón la deben recibir quienes producen los satisfactores de consumo para la población en general, nos estamos refiriendo a la clase obrera y campesina, ya que son ellos quienes producen estos satisfactores.

Ahora bien, la función de la seguridad social como cooperación en el desarrollo económico y bienestar social de América Latina, adquiere proporciones destacadas, dado que se trata de un medio en el que tanto se necesita poner en producción sus cuantiosos y derivados recursos naturales, desarrollar su proceso de industrialización y que permita satisfacer las propias necesidades y evite la salida de riquezas que la importación de estos artículos supone; abatir los índices de mortalidad, elevando los ingresos, capacitando el empleo y distribuyendo la mano de obra, lo mismo que protegiendo la numerosa composición familiar, todo lo cual influye no sólo en el resultado material de los pueblos, sino en una estabilidad consiguiente a la económica, cual es la forma de gobierno.

Podemos afirmar que la seguridad social es el sistema más evolucionado de protección a los llamados económicamente débiles mediante el establecimiento de un mínimo de satisfactores que tienden a lograr un nivel de vida humano más digno y que los Estados modernos han incluido dentro de sus actividades

des, como una protección social.

Así podemos decir que la Seguridad Social es un sistema de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que asegure a toda la población una vida mejor, con ingresos y medios económicos suficientes para una vida mejor y una subsistencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia y desocupación, con el fin de mantener y acrecentar el valor intelectual y moral de la población activa, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a los incapacitados eliminados de la vida productiva.

La seguridad social, tiende a proteger a la ciudadanía porque cuida su salud, le procura medios económicos de subsistencia y de rehabilitación general, se preocupa por las fuentes de trabajo y mediante la intervención del Estado, protege la capacidad de ganancia que pueda afectar al trabajador.

De igual manera la seguridad social es una obligación de: "Justicia que la sociedad tiene para con los individuos y no sólo de misericordia; y se sostiene por tanto que debe ser normada por el orden jurídico de modo que se otorguen derechos a los individuos y se impongan deberes legales al Estado y sus órganos. Esta idea es el fundamento de los derechos económicos, sociales y culturales o educativos del hombre." (30)

Si como sostiene el maestro Recasén Siches, de que la seguridad social es una obligación de justicia, vemos con tris-

(30) RECASÉN SICHES, Luis. Filosofía del Derecho. Porrúa, S.A. - México, 1959. p. 602

teza que en nuestro País aún no se ha llegado a aplicar conforme lo marcan las Leyes y reglamentos que se han expedido en esta materia, por muy variados y diversos motivos.

## 2. D.- Marco Jurídico de la Seguridad Social.

La idea de proteger y de una manera dignificar el trabajo está presente en el pensamiento de los iniciadores de nuestro movimiento de independencia, como lo está también en los -- Constituyentes de 1917, fecha en que se promulgó la primera -- Constitución social del siglo XX, como lo refieren muchos de -- nuestros autores mexicanos. Una vez plasmados estos derechos en la Constitución quedó establecido el marco que permitiría a los trabajadores la defensa de sus intereses y el Estado quedó obligado de esta manera a cumplir de esta manera lo estipulado en -- ella.

"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, a la jornada máxima, al salario mínimo, al -- descanso obligatorio, a la prohibición del trabajo a menores de edad y a la mujeres, así como a la higiene en las fábricas, a -- la indemnización por riesgos profesionales y a las prestaciones sociales en favor de los obreros y a cargo de los patrones, constituyen el marco jurídico del sistema mexicano de la seguridad social." (31)

---

(31) MORONES PRIETO, Ignacio. Tesis Mexicanas de la Seguridad Social. IMSS. México. s.a.e. p. 23.

## 2. E.- Organismos que intervienen en la Seguridad Social.

El primer punto que trataremos en este inciso es el referente a la naturaleza jurídica de las instituciones de seguridad social, se dice que son organismos descentralizados por servicio que reúnen las características necesarias para esta clase de organismos, es decir, tienen una personalidad jurídica y patrimonio propios; realizan un servicio público que es el objeto de su creación; gozan de una autonomía tanto técnica orgánica necesarias para cumplir debidamente su cometido.

Su régimen jurídico garantiza la seguridad y continuidad en su funcionamiento, están sometidos por motivos de interés público y para conservar la unidad del gobierno al control por parte del Estado.

Por otra parte debemos precisar que se entiende por Instituciones de Seguridad Social.

"Son los organismos que forman parte del sistema encaminado a la protección de la clase trabajadora, de sus familias y de la comunidad misma, contra los riesgos derivados del trabajo y de la existencia en general." (32)

La seguridad social es una función basada en la justicia que protege en todos los casos de necesidad, tanto a los más pobres como a los que no lo son; a los pobres como a los ricos, diferenciándose de la asistencia social, que ésta última es una obra social que realiza el Estado con sus propios recursos, fundada en la caridad para socorrer a los más necesitados,

(32) Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo V, UNAM, México, 1984. p. 143

como son los obreros y campesinos, que son las capas sociales - más necesitadas y desprotegidas. Podemos entender de igual manera que el Estado realiza una asistencia social cuando cierto -- grupo de personas sufren alguna desgracia y el Estado auxilia -- a aquellas personas, o determinadas zonas han sufrido o padecido de igual manera algún percance.

La seguridad social, en ese avance de solidaridad colectiva comprende una amplia gama de servicios esenciales para preservar y mejorar la condición humana, con esto nos referimos a los servicios asistenciales, clínicos, económicos, sociales - culturales y deportivos.

Así podemos afirmar que la gestión de la seguridad social se realiza mediante organismos en los que participan el Estado, los trabajadores y los patrones.

De igual manera se puede decir que el Estado moderno garantiza a los habitantes beneficios de la seguridad social, - los instrumentos que utiliza para su realización pueden ser diversos organismos que forman parte de la administración central financiados con impuestos.

Algunos tratadistas en materia de seguridad social no están totalmente de acuerdo en que sea el Estado a través de -- sus organismos de que dispone quien lleve a cabo esta función, por la lentitud y todas las trabas burocráticas que esto acarrea.

Gustavo Arce Cano, uno de los más prestigiados tratadistas en materia de seguridad social expresa lo siguiente; "La administración central u oficial tiene serios inconvenientes. -

Los organismos burocráticos son lentos, dispendiosos y fácilmente controlados por los políticos, lo que resta simpatía al seguro social, ... Pero ahora se consideran indispensables debido a que la seguridad social une todos los servicios médicos y asistenciales del Estado y se sostiene a todos por medio de un impuesto fiscal." (33)

Los organismos que administran la seguridad social a nivel internacional pueden ser de distinta naturaleza según las condiciones existentes y de acuerdo con la doctrina política que guía a los Estados. Así tenemos que en la Unión Soviética y otros Países de Europa Oriental, los seguros de enfermedad, están administrados por los sindicatos, pero financiados por las empresas del Estado. "Dichos sindicatos cubren también las prestaciones de corta duración y la administración de una variedad de servicios de bienestar; la gestión por parte de personas jurídicas particulares las encontramos en algunos Países, por ejemplo en Suecia, una actividad importante de los sindicatos es la administración del seguro del desempleo." (34)

## 2. E. a.- El Instituto Mexicano del Seguro Social. --

(IMSS).

Es el instrumento jurídico del Derecho Obrero por el que esta institución queda obligada, mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado, a entregar al asegurado o beneficiario, una pensión o subsidio cuando realizan algunos de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social.

(33) DAVILA GARCIA, Abel. Derecho de la Seguridad Social. Primer Tomo. Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 1984 p. 136  
(34) Ibidem. p. 138



El Seguro Social es un instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio de carácter nacional que tiene por objeto garantizar el derecho humano a la salud, - la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

El Seguro Social es el instrumento de la seguridad social mediante el cual se busca garantizar por medio de la solidaridad, los esfuerzos del Estado y la población económicamente activa: evitando o disminuyendo los riesgos y contingencias sociales y de vida a que está expuesta la población y los que de ella dependen, para obtener el mayor bienestar social, biológico, económico y cultural posible en una orden de justicia social y dignidad humana, (artículos 2 y 4 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social).

El Instituto Mexicano del Seguro Social, comprende en sus filas de quienes hacen posible su funcionamiento, con la colaboración de personal médico, paramédicos, administrativo, de trabajo social y de muchas otras disciplinas.

Desde que inició sus labores en el año de 1944, el Instituto, tuvo entre sus funcionarios a hombres y mujeres capaces y que creyeron en el Seguro Social, poco a poco fueron ingresando a sus filas de trabajo, gente con experiencia y conocimientos. Actualmente se puede afirmar que la Institución brinda una atención de buena calidad en todos los servicios a sus derechohabientes dentro de las limitaciones que tiene, por la falta de recursos económicos (dentro de este contexto se puede decir que las carencias económicas no son exclusivas del Seguro Social, ya que todos los organismos públicos del sector social --

tienen las mismas carencias económicas).

El Instituto Mexicano del Seguro Social, está organizado y funciona de la siguiente manera:

1.- Asamblea General. Es la autoridad de mayor jerarquía, está compuesta por treinta miembros, de los cuales diez son designados por el Ejecutivo Federal, diez por parte de las organizaciones patronales y los demás son nombrados por los trabajadores.

Estos miembros duran en su encargo seis años y pueden ser reelectos. Por otra parte el Ejecutivo Federal es el encargado de establecer las bases para determinar que organizaciones patronales así como de los trabajadores deben intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General. Dicha Asamblea será presidida por el Director General del Instituto.

II.- Consejo Técnico. Es el órgano encargado de la representación legal y Administrativa del Instituto, está constituido por doce miembros, designados por los obreros, patrones y del gobierno respectivamente en forma proporcional. Estos miembros duran en su encargo seis años, teniendo el Ejecutivo Federal facultades para disminuir a la mitad la representación Estatal.

Además de las atribuciones mencionadas anteriormente el Consejo Técnico tiene las siguientes:

Decidir sobre las inversiones del Instituto. Tiene facultades para establecer así como suprimir Delegaciones, Subdelegaciones y en general todo tipo de oficinas administrativas. Se le conceden facultades para convocar a Asamblea General, ya sea ordinaria o extraordinaria. Nombrar y remover al Secretario General, así como a los demás subalternos en los términos que -

le marca la ley respectiva, entre otras funciones.

III.- La Comisión de Vigilancia. Está integrada por seis miembros que son designados en una forma proporcional por los diferentes sectores, duran en su encargo seis años y pueden ser reelectos. La función de esta Comisión, es la de cuidar de las inversiones que se hacen de acuerdo a las leyes respectivas, de igual forma es la encargada de llevar a cabo las auditorías que se deben practicar, otra de sus funciones consiste en sugerir medidas pertinentes para el mejor funcionamiento de la Institución. Una función más, es la de sugerir a la Asamblea General y al Consejo Técnico, las medidas que juzgue conveniente para mejorar la calidad de los servicios que presta esta Institución.

IV.- El Director General. Los requisitos que debe reunir esta persona en quien recae este nombramiento, es el que debe ser mexicano por nacimiento, tener una reconocida honorabilidad y capacidad técnica.

Sus funciones: Ejecutar las resoluciones del Consejo, representar al Instituto ante las diversas autoridades, sean éstas administrativas o judiciales. Asimismo debe informar al Consejo Técnico del estado financiero y contable que guarda la Institución. Nombrar y remover a sus empleados subalternos.

Posteriormente siguen en grado descendente las subdirecciones, entre las que destacan las siguientes:

La Subdirección General Médica.

La Subdirección General Administrativa.

La Subdirección General Jurídica. (35)

(35) Ley del Seguro Social. ALco, México, 1990. Pp. 55, 165 a - 170

2. E. b. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, (ISSSTE).

Esta Institución es un organismo creado por mandato de Ley el 28 de diciembre de 1959, a cargo del entonces Presidente de la República, el licenciado Adolfo López Mateos, correspondiendo de esta manera una demanda creciente de los trabajadores al servicio del Estado para una mayor seguridad social.

Pero debemos tener en cuenta que esta Institución tiene como antecedente la Ley de Pensiones Civiles de Retiro del 12 de agosto de 1925, que creó la Dirección de Pensiones Civiles.

El primero de noviembre de 1938, quedó formada la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y el 5 de noviembre del mismo año, se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, que legitima la existencia de la central que representa a todos los sindicatos del sector público federal. Posteriormente el Estatuto fue revisado y actualizado en 1941, durante el régimen de Manuel Avila Camacho. Con posterioridad en 1947, se promulga la Ley de Pensiones Civiles, en este ordenamiento se observa ya un avance de mayor trascendencia respecto de la ley anterior, sin embargo, conforme la población va en aumento se hace necesaria la introducción de nuevas modalidades en el carácter cualitativo y cuantitativo para el otorgamiento de prestaciones sociales.

Esta problemática condujo a otras diversas magnitudes que poco a poco se fueron convirtiendo en factores determinantes

para que la conjunción de esfuerzos entre el Estado y los Trabajadores se concrete la creación de un organismo que estuviera en condiciones de hacer frente a los requerimientos de una población en constante aumento.

Así se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, (ISSSTE). Durante el gobierno de Adolfo López Mateos como lo mencionamos anteriormente época en la que se inicia una nueva etapa de seguridad social en el sector público.

El 5 de diciembre de 1960, se adicionó al artículo -- 123 Constitucional el apartado B, con lo que los derechos de -- los trabajadores al servicio del Estado se eleva a rango constitucional.

El ISSSTE, es una: "Respuesta a una demanda revolucionaria de los trabajadores al servicio del Estado, ya que es una institución eminentemente revolucionaria, es un producto legítimo de las luchas de los trabajadores organizados, es un organismo creado por la Revolución para servir a quienes sirven de -- ella para su beneficio." (36)

Cuando el Presidente Adolfo López Mateos, envió su -- iniciativa para reformar el artículo 123 constitucional, no dividió este artículo, sino que estableció un régimen de excepción que sustrajo de la influencia de los principios generales.

Esta regla de excepción que proponía el Presidente de la República comprendía la enumeración de los derechos de los -- trabajadores, dichos derechos pasaban a partir de ese momento --

(36) ROBLEDO SANTIAGO, Edgar. Epistolario de la Seguridad Social IMSS., México, 1976. p. 87

al apartado B del mencionado artículo 123 de nuestra carta magna, en el que se establece que: "Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los trabajadores en general." (37)

La adición del apartado B del mencionado artículo, -- consagraba las bases mínimas de previsión social que aseguren -- en lo posible tanto el bienestar individual como el familiar, -- se propuso una jornada máxima de ocho horas de trabajo, descansos semanales, vacaciones, derechos de asociación, salarios, en tre otras prestaciones.

#### Organización y Funcionamiento del ISSSTE.

##### Organos de Gobierno.

I.- La Junta Directiva. Esta integrada por once miembros, con cinco titulares de Secretaría de Estado, cinco designados por la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado y el Director General, nombrado por el Presidente de la República, estos miembros duran en su encargo por tiempo indeterminado, pudiendo ser removidos.

II.- El Director General. tiene entre otras las siguientes facultades: Representar a la Institución en todos los actos que requieran de su intervención. Presentar a la Junta Directiva, el balance anual de las finanzas de la Institución. Nombrar y (37) BRIGENO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Harla, México, 1987. p. 283

remover al personal de base y de confianza, pudiendo delegar en los Subdirectores estas facultades.

III.- La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda. Está integrada por once miembros.

Sus funciones: Decidir y aprobar en su caso, las inversiones de los recursos y financiamiento del fondo. Examinar y aprobar en su caso los presupuestos de ingresos y de egresos de la dependencia. Proponer a la junta directiva las reglas para el otorgamiento de créditos, así como de los depósitos a que se refiere la ley. Asistir a las sesiones de la junta directiva.

IV.- Comisión de Vigilancia. Se compone de siete miembros. Entre sus atribuciones destacan las siguientes:

Vigilar el estricto cumplimiento de las leyes y reglamentos del Instituto. Cuidar que las inversiones se manejen correctamente. Practicar las auditorías correspondientes en cada departamento cuando así lo considere necesario. (38)

2. E. o.- Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, (COPLAMAR).

Este organismo nació en el año de 1977, en la época presidencial de José López Portillo, fue una unidad adscrita a la Presidencia de la República, por tanto dependió del Ejecutivo Federal.

Sus atribuciones: "Primordialmente fueron; estudiar y proponer atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas". (38) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Editores Unidos Mexicanos, S.A. México, 1988. p.72 a 81

midas y de los grupos marginados, con los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, así como programas sectoriales, regionales e institucionales, para lograr una mejor coordinación en la estrategia del desarrollo nacional."(39)

Las funciones que tenía esta dependencia pasaron a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la colaboración del Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Salud, ya que como todos los programas o la mayor parte de ellos, son planes sexenales y en mucho de los casos no se llegan a obtener los resultados esperados, porque no se desarrollan dichos programas tal y como fueron planeados.

Las labores que desarrolló esta institución no se pueden cuantificar de una manera oficial, ya que se concretó fundamentalmente a darle coherencia a los programas y a las acciones que ejecutaron las dependencias y entidades del sector público federal y de los gobiernos estatales, para evitar dispersión de esfuerzos y duplicidades.

El principal logro del COPLAMAR fue la definición de los mínimos de bienestar y sus análisis para cubrir las demandas insatisfechas, su evolución futura y los recursos requeridos para satisfacerlas.

## 2. R. d.- Las Fuerzas Armadas.

El ejército mexicano emana de la Revolución, por eso

(39) GARCÍA FLORES, Margarita. La Seguridad y la Población Marginada en México. UNAM, México, 1985. p. 175



Luis Echeverría Alvarez extendió en 1976 la Seguridad Social a los elementos que integran las fuerzas armadas de aire, mar y tierra, identificándolos con los campesinos y con los trabajadores.

El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de México, es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Sus funciones: Otorgar las prestaciones de servicios y administrativos que la ley le señala. Administrar los fondos que reciba con un destino específico, aplicándolos a los fines previstos. Administrar los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del activo del ejército, Fuerza Armada y Aérea.

#### Organización.

I.- La Junta Directiva.- Se compone de nueve miembros, designados en una forma proporcional por la Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina y Fuerza Aérea respectivamente.- Su encargo es por tiempo indefinido, pero pueden ser removidos libremente. Una de las funciones de esta Junta consiste en proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reformas de las leyes respectivas. En general, realizar todos aquellos actos y operaciones legalmente autorizados.

II.- El Director General. Es el encargado de representar al Instituto, asiste a las sesiones de la Junta Directiva, con voz pero sin voto. Administra los bienes del Instituto. (40)

(40) Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Tomo I. Secretaría de la Defensa Nacional, México, s.a.e. Pp. 4 a 9

### TERCER CAPITULO.

#### Los Rezagos de la Seguridad Social en México.

##### 3.- Causas de los Rezagos.

##### 3. A.- Causas Económicas.

El desempleo es una de las causas fundamentales de -- los rezagos en materia de seguridad social, ya que mientras exista este problema en los Países Latinoamericanos se puede afir-- mar que no se da ninguna solución al bienestar general de la no ciudad en su conjunto.

En nuestros días el sistema de la seguridad social gira alrededor de este problema. Así se puede decir que la riqueza no puede ser poseído por unos cuantos, cuando la mayoría de los hombres padecen y sufren grandes necesidades.

Como nos dice el maestro Francisco de Ferrari, que: - "No se puede y no se trata de constituir fabulosos fondos de -- previsión o de disponer de grandes recursos para atacar el mal de la desocupación, en las emergencias en que se presenta. No - basta llevar a cabo una gran organización, ni es suficiente que una redistribución de todos los ingresos de los Países asegure - frente a los demás riesgos, la estabilidad de un mínimo de sa-- tisfactores y de condiciones materiales de vida." (41)

El mal más grande de la desocupación dice Sir Beveridge: "No es de orden físico ni de orden moral, no es por la dietesse que puede provocar, sino por el odio que puede engendrar del mismo modo que el mal más grande de la guerra no es de ca-- (41) FERRARI, Francisco de. Opus cit. p. 194

rácter material sino espiritual, en otros términos: no es la -- ruina y destrucción de las ciudades ni la muerte de los seres -- humanos sino la perversión de lo mejor que existe en el espíritu del hombre." (42)

Uno de los problemas de nuestra América Latina, (incluidos los Países del Caribe) es el subdesarrollo en el que es tán inmersos, por tanto el sistema de la seguridad social se enfrenta a serias dificultades para garantizar los servicios elementales de bienestar social de la población.

Así en nuestro continente en donde la población que -- tiene un ingreso por habitante tan bajo, es difícil que a corto plazo se cubra la seguridad social que todo pueblo anhela.

Los gobiernos realizan un importante esfuerzo para aumentar la productividad de los trabajadores, disminuir el subempleo, el desempleo y realizar importantes inversiones en la -- producción.

De esta manera, el desarrollo que puede alcanzar la -- seguridad social queda comprendido en el límite de la disponibilidad que los Países puedan dedicar a la producción de los bienes de consumo. Sin embargo pensamos que la seguridad social -- puede desempeñar un papel muy importante, cualquiera que sea su desarrollo, en lo referente a asegurar una distribución equitativa de las cargas de los individuos y disminuir las desigualdades económicas de la población en general.

(42) BEVERIDGE, William. El Seguro Social y sus Servicios Conexos. (Carlos Palomar y Pedro Zulcaga), Jus, México, 1946. --- p. 122

### 3. B.- Causas Demográficas.

Uno de los grandes problemas de América Latina y de México en especial, lo constituye la explosión demográfica, que en comparación con los Países europeos es demasiado alto el índice de natalidad y esto ha traído como consecuencias una mayor necesidad de bienes y servicios para responder a las necesidades básicas de un mayor número de personas.

Se puede decir que en términos generales la población de Latinoamérica es de las más altas, ya que en 1980 representaba alrededor de 370 millones de habitantes, de este número de personas México tenía uno de los grandes índices poblacionales.

En 1990, México ocupaba el undécimo lugar en el mundo en materia de población, ya que contaba con más de 81 millones de habitantes, según datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), organismo dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto. El número de habitantes alcanzado durante ese año (1990) muestra que México duplicó su población en sólo 25 años, ubicándose en el décimo primer lugar como nación más poblada del mundo, --siendo un lugar nada honroso, por las carencias que se tienen, sobre todo en materia de seguridad social. (43)

Una característica que se debe destacar en este censo de población que se llevó a cabo en el País en el año de 1990 -- es que: El Distrito Federal y el Estado de México juntos representan más de la quinta parte de la población a nivel nacional, con más de 18 millones de habitantes.

(43) ELIZALDE, Triunfo. México undécimo País más poblado del mundo. En la Jornada, México, 28 de julio de 1990. Pp. 1 y 18

En el área metropolitana de la ciudad de México junto con la zona conurbada de los municipios del Estado de México -- hay una población de 15 millones de habitantes, por lo que se -- ubica entre las más pobladas del mundo.

Por otra parte debemos destacar el caso del Estado de México nuevamente, que refleja claramente el tipo de problemas que enfrentan algunos Países cuyo crecimiento demográfico es -- particularmente elevado, con un crecimiento anual del 7%, su po-- blación se duplicó de una manera muy vertiginosa, lo que trae -- como consecuencia los grandes problemas que todos conocemos, co-- mo son la falta de agua, carencia de hospitales en las zonas -- marginadas, insuficiencia en el transporte, falta de vivienda, -- entre otros grandes males. (44)

Cuando la población crece a esas tasas, las demandas sociales se acumulan rápidamente y no parece haber tiempo suficiente para prepararse. Falta de tiempo para dotar a la pobla-- ción de los servicios más elementales de protección social.

Al inicio del rápido crecimiento, se hace frente a la demanda adicional con base en la infraestructura disponible, los maestros aumentan sus jornadas laborales y atienden a más alumnos, los médicos tienen más pacientes a su cargo, se recurre en suma a estirar los recursos para abarcar a un número cada vez -- mayor de personas.

Sin embargo, a la larga este tipo de respuestas resul-- tan insuficientes y a veces hasta contraproducente. Así en algu-- nos Países han hecho frente a las presiones iniciales del cre--  
(44) MARTINEZ GARCIA, Gerónimo. La Política de Población en Mé-- xico. Consejo Nacional de Población. México, 1985. p. 4

cimiento demográfico acelerado durante unos años, con éxito relativo.

Pero en Países con poblaciones no muy grandes que experimentan procesos sostenidos de crecimiento económico, la historia nos demuestra, no obstante, que cuando la tendencia al alto crecimiento demográfico persiste, termina por agotarse la capacidad social para mantener el nivel de vida de los que ya están y para recibir en condiciones similares a los que van llegando.

Uno de los grandes males que trae como consecuencia - la explosión demográfica es la falta de vivienda para la población urbana, destacándose algunas ciudades por padecer en forma dramática este tipo de problemas.

En su segundo informe de gobierno, el Presidente Carlos Salinas, destaca que la tasa de crecimiento anual en materia de población en las cuatro zonas metropolitanas del País -- fue de 2.9% en tanto que en las ciudades medias se registró una tasa anual de 4.8%, (las zonas metropolitanas referidas son: -- Distrito Federal, Monterrey, Guadalajara y Puebla). (45)

El déficit de vivienda a nivel nacional es de 6.1 millones de unidades ( esto hasta en el año de 1990), en el futuro próximo aumentará aún más este problema, hasta tener una demanda adicional de 1 millón de nuevas unidades.

Otro de los grandes problemas de las concentraciones urbanas, es que se intensifica la contaminación del medio am--

(45) ELIZALDE, Triunfo. Déficit de 6.1 millones de viviendas en toda la República. En la Jornada. México, 4 de noviembre de -- 1990. p. 15

biente, incrementado por el crecimiento industrial, lo que trae aparejado aumentos en los efectos de la contaminación atmosférica y del agua.

Desafortunadamente, a medida que avanza el desarrollo y aumenta la capacidad de control sobre los recursos acuíferos parece perderse conciencia del alto valor y empiezan a surgir patrones claros de desperdicio y contaminación. Esto adquiere especial relevancia cuando se trae a colación algunas de las -- claras inconsistencias que existen entre la localización de los recursos hidrológicos y la ubicación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

### 3. C.- Algunos Rezagos en materia de Seguridad Social.

#### 3. C. a.- En Materia de Educación.

El artículo tercero constitucional señala que la educación que imparta el Estado, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Más adelante señala que : "El Congreso de la Unión, -- con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las

las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan." (46)

La Constitución Federal señala que la educación será gratuita y será obligatoria, pero vemos desafortunadamente que este objetivo no se ha cumplido a más de 74 años de promulgada la primera Constitución social en el mundo, no se ha cumplido porque nuestro País no ha podido superar el tercer grado de primaria en el promedio a nivel nacional, lo que refleja un gran rezago en esta materia.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de Los Estados Unidos Mexicanos, en su segundo informe de gobierno, reconoce los grandes rezagos que tenemos en este renglón. - "Los índices de reprobación en la educación primaria, secundaria y media superior registrados en el ciclo escolar 1989-1990 alcanzaron hasta el 50% y el promedio ponderado de deserción en estos niveles fue de 20%, revelan cifras de la Secretaría de -- Educación Pública." (47)

Se señala asimismo que más de 100 mil adultos fueron alfabetizados en el ciclo inmediato anterior, que apenas el 2.5 por ciento de la población infantil que es de 15 millones que -- asisten a la primaria son indígenas y que sólo 50 mil personas -- en todo el País realizan actualmente estudios de postgrado.

Asimismo se reconoce que el promedio de escolaridad -- de la población mayor de 15 años es de sexto grado, lo que nos muestra el gran rezago que sufre nuestro País en este rubro tan

(46) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 91a. Edición, Porrúa, S.A. México, 1991. p. 9

(47) SALINAS DE GORTARI, Carlos. Segundo Informe de Gobierno. -- Anexo Educativo de Informes. En la Jornada. 2 de noviembre de -- 1990.p. VI



importante como es la educación, y parte fundamental para el desarrollo de México, ya que un País analfabeta no puede aspirar a una fase de desarrollo superior, luego entonces, es necesario elevar el nivel educativo de la población y antes que nada mejorar la calidad de la enseñanza. De igual manera, tratar de evitar todas las deserciones para poder llegar en un futuro no muy lejano a elevar el promedio en escolaridad.

El analfabetismo, la deserción escolar, el bajo porcentaje de preparación técnica y profesional para actividades calificadas, es otro de los grandes rezagos en materia educativa, si no se preparan profesionales en las actividades científicas y tecnológicas siempre dependeremos del exterior, por lo tanto pensamos que es importantísimo que se dediquen recursos tanto económicos como humanos en estas áreas para no depender del extranjero, y tratar de cubrir los déficits en estos renglones altamente prioritarios.

El bajo nivel de educación que se observa en nuestro País se traduce en el factor más importante que impide la extensión de la seguridad social, e incide particularmente en el volumen de acciones y costos de las prestaciones de salud. Los deficientes principios de higiene y malos hábitos en la alimentación, derivados del bajo nivel de educación, propician el descaído de la propia salud; esto explica y justifica que los esquemas de prestaciones sociales establecidos en los sistemas de seguridad social, que organizan programas dedicados a elevar niveles culturales e higiénicos, de utilización de los alimentos y mejora del medio habitacional, de recreación y utilización del tiempo libre, para fomentar el bienestar del núcleo familiar y de la población en general. El analfabetismo es además, desde el punto de vista de ciertas funciones administrativas

de los seguros sociales, de entorpecimiento.

Un claro ejemplo del rezago en la seguridad social, - lo encontramos en el Estado de Durango, concretamente en Peyotán, donde hay un sólo maestro para 150 niños, además la población tiene grandes carencias como son: la falta de energía eléctrica, agua potable, escuelas, clínicas entre otras. "Este pueblo mestizo al que se llega desde Jesús María después de un recorrido de dos horas por una brecha que en parte es sólo un trepadero rocoso, se quedó sólo con un maestro, de los cinco que tenía, para 150 niños." (48)

En México la deserción educativa es muy alta como lo muestran los índices; durante el ciclo escolar 1989-1990, en el nivel primaria fue de 5.7% de la matrícula registrada, en el nivel secundaria fue de un 10%.

### 3.C.b.- Rezagos en materia de Salud.

América Latina tiene muchas limitaciones, entre ellas cabe destacar las relacionadas con la salud, donde por ende surge la necesidad ineludible de obtener el máximo rendimiento de los recursos existentes, de racionalizar, de optimizar su utilización.

Como se sabe, el suministro de atención primaria que es la salud en América Latina, se proporciona a través de los ministerios de salud o instituciones de seguridad social, concretamente en nuestro País se suministran por medio del Instituto (48) ROJAS, Rosa. En San Juan Peyotán, sólo un maestro para 150 niños. En La Jornada. 24 de octubre de 1990. p. 15

to Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), - la Secretaría de Salud y el Instituto Social de las Fuerzas Armadas.

En 1979 se creó en México la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Marginadas, más conocida por sus siglas como COPLAMAR, en coordinación con el Instituto Mexicano del Seguro Social, para proporcionar servicios de protección de salud en particular este programa estuvo dirigido a la población rural. Dicho programa tuvo una duración de cuatro años, ya que en 1983 el Instituto Mexicano del Seguro Social, asumió la responsabilidad completa de la administración y operación del programa, utilizando la totalidad de los recursos humanos y materiales de que éste disponía, corriendo por tanto a cargo del gobierno federal su financiamiento.

"Por decreto presidencial se estableció un Comité de operación del Programa IMSS-COPLAMAR, presidido por el Director General del IMSS y en el que participan diversas Secretarías de Estado, representados por algunos de sus subsecretarios y representantes del más alto nivel de organismos públicos y organizaciones campesinas e indígenas relacionados con el Programa. Si bien el objetivo directo de este Comité es vigilar el proceso de descentralización en que está empeñado el gobierno, la participación de los representantes de todas las entidades interesadas en la protección de la salud de hecho facilita la armonización de sus actividades." (49)

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en -  
(49) TAMBURI, Giovanni. Estrategia de la Atención Primaria de Salud en América Latina. En Seguridad Social. México, año XXXIV, Época VI. Mayo-agosto, 1985. p.57

su artículo 25.- 1. nos señala que:

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le sea posible asegurarse asimismo, así como a su familia, la salud, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene derecho asimismo a los seguros sociales en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdidas de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Artículo 26.- 1. Toda persona tiene derecho a la educación que será gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental..." (50)

Destacamos de manera primordial a la salud como otro de los rezagos en materia de seguridad social en nuestro País -- junto con la educación, ya que son elementos primordiales que se deben atacar, para de esta manera salir del subdesarrollo en el que estamos los mexicanos.

Se reconoce a la salud como un factor inseparable del desarrollo económico y social, en su doble carácter de materia-prima y producto, ya que si es indiscutible que la salud será -- consecuencia del desarrollo general, también es evidente que -- aquella representa una condición previa, para producir el impulso que genera la evolución.

La salud es un producto intersectorial, origen y consecuencia del desarrollo global, cuyos factores no se excluyen mutuamente, sino por el contrario, se complementan. No puede --

(50) REMOLINA, Felipe. Declaraciones de Derechos Sociales. Ediciones del V Congreso Interamericano del Derecho del Trabajo -- México, 1974. p. 42

concebirse el desarrollo de un pueblo que está constantemente - enfermo, ni la salud en un marco de desarrollo incompatible con el bienestar del hombre.

"Las inversiones en el sector salud, no pueden considerarse como gastos improductivos, son en realidad inversiones que en un sentido económico, producen una mano de obra capaz de más y mejores esfuerzos, circunstancia que acelera el proceso de desarrollo y permite acrecentar los recursos, para inducir - cambios más profundos y expandir la cobertura de los procesos y programas de salud a sectores cada vez más amplios de la población". (51)

Este propósito que tiene un sentido de profundo humanismo constituye un fabuloso reto permanente para lograr el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles, dentro de las limitaciones que impone el nivel de desarrollo del País, no olvidemos que los gobiernos en todos los niveles tienen muchas limitaciones tanto económicas como de recursos humanos, que no se pueden solucionar en un corto plazo por las condiciones en que vive la gran mayoría de los mexicanos.

Por tal motivo al pragmatizar los anhelos de seguridad social dentro de los planes de gobierno, debe concederse -- fundamental importancia a la protección de la salud de la población, para evitar la grave discriminación que imponen los contrastes en su poder adquisitivo, frente a una medicina tradicionalista. Debemos destacar que es un medio para abatir las grandes diferencias que existen en nuestras sociedades, esto es, --

---

(51) GUZMAN OROZCO, Renaldo. La Seguridad Social en México. Secretaría de la Presidencia, Dirección de Comunicación Social, - México, 1976. p. 38

que tanto los ricos como los pobres tengan los mismos derechos a la salud. La salud es única y no se deben escatimar esfuerzos para que existan iguales oportunidades en este aspecto fundamental de la vida, como en cualquier otro que contribuya al bienestar humano.

### 3. C. c.- Los Rezagos en Materia de Alimentación.

En cuestión de alimentación podemos afirmar como lo hicimos anteriormente con la salud, que es otro de los grandes males que sufre nuestro País, ya que este problema está asociado de alguna manera con la educación de la población, así a pesar de tener todo tipo de climas nuestro País, la mayoría de la población padece de una alimentación deficiente, ya que existe un desequilibrio entre la producción de alimentos y el crecimiento de la población, situación que es contrastante por la capacidad potencial para satisfacer la demanda de alimentos, ya que existen tierras y recursos naturales inexplorados y mano de obra abundante para transformarlos en bienes y servicios. Esta situación obliga a una creciente importación de alimentos, provocando una disminución en la disponibilidad de divisas destinadas a importar bienes de capital.

Un factor mucho muy importante en la alimentación son los malos hábitos de nutrición y la falta de educación en materia dietética, que contribuyen a determinar el consumo real de la dieta mínima; lo que viene a significar una alimentación mal balanceada, inadecuada e insuficiente, para los sectores de bajos ingresos. No olvidemos que la población mexicana, es de las que consumen en mayor medida los alimentos "chatarra", que vie-

nen sustituir otros alimentos de la dieta, dando como consecuencia con ello, una serie de enfermedades.

El Gobierno de Carlos Salinas, ha reconocido que viven en la marginación más de 40 millones de mexicanos, de estos 17 millones en la extrema pobreza. Carlos Salinas destacó que -- la pobreza y la marginalidad constituyen un reclamo permanente para su gobierno. Esto sucedió durante la primera semana de la solidaridad, que abarcó la primera semana de agosto de 1990: -- "Los próximos siete días serán muy especiales para muchos mexicanos que viven con serias carencias en las colonias populares de nuestros pueblos, ciudades, en el campo y en las comunidades indígenas. Es una semana que hemos llamado de Solidaridad, porque esta es una actitud y una convicción bien conocida entre -- los mexicanos, practicada por la inmensa mayoría y que nos une en una tarea común.

Sé la importancia que ustedes le conceden, pues saben que solidaridad quiere decir sumarse a la causa de otros, participar en acciones de beneficio para los demás, organizarse con respeto y manejar escrupulosamente los recursos." (52)

Durante la mencionada semana de la solidaridad se habló sobre la introducción de energía eléctrica en más de un millar de comunidades rurales, lo que permitirá a estas poblaciones disponer de un mínimo de satisfactores.

Este programa nació como una esperanza en un principio, ya que se trató de redistribuir el ingreso, como lo afirmó el Coordinador General del Programa Nacional de Solidaridad, -- (52) GUERRERO CHIPRES, Salvador. La Pobreza Reproche Permanente al Gobierno. En la Jornada. 2 de agosto de 1990. Pp. 15 y 28

(PRONASOL), Carlos Rojas, al decir que era una forma de equidad ya que es un programa eminentemente político y un importante -- complemento de la política económica. Uno de los logros de este programa, según el Coordinador General del PRONASOL, fue que el gobierno y la sociedad en su conjunto han organizado y han participado en la lucha contra la pobreza.

Es cierto, con este programa se han logrado avances -- importantes en materia de política económica, pero aún hay grandes rezagos en cuanto al nivel de vida de la población, en particular de los grupos marginados.

Como afirmábamos anteriormente, este programa nació -- con características positivas, que posteriormente han ido decayendo para dar paso a otro tipo de situaciones, como es el caso de que el partido político en el poder lo utilice con fines propagandístico y para beneficio propio.

"El pronasol que nació como esperanza, ha generado corrupción y protestas, cuando surgió como carta fuerte del actual gobierno el Programa Nacional de Solidaridad era sinónimo de esperanza para los pobres; ahora en muchos casos lo es de la corrupción y de la ineficiencia. En la práctica, grupos marginados se quejan de que no se les ha entregado lo dispuesto por el presidente Carlos Salinas, de que los planes de apoyo no funcionan, y de que, por lo tanto, las promesas de ayuda no se cumplen.

Las denuncias son abundantes: en Quintana Roo, las -- irregularidades se han presentado en la adjudicación del paquete de obras, que por 2,330 millones servirían para repavimentar



las principales calles de Chetumal..." (53)

Y así tenemos una infinidad de quejas de los sectores sociales que serían beneficiados con este programa, pero que -- hasta la fecha (1991) siguen esperanzados.

### 3. C. d.- Rezagos en Materia de Empleo.

En América Latina, se padece de un problema mucho muy grave y complejo, como es el fenómeno del desempleo, problema -- que nunca se ha separado de los Países Latinoamericanos en mu-- cho tiempo por diversas circunstancias, este fenómeno se ha ace-- lerado y acentuado en las últimas dos décadas, esto es, los -- años ochentas y este reciente período de los noventas, con som-- brías perspectivas.

Según estadísticas elaboradas por el Programa de Em-- pleo para América Latina y el Caribe (PREALC/CIT), se puede -- apreciar que la extensión del subempleo en Latinoamérica ha ido creciendo en forma vertiginosa, en parte por la crisis que pade-- cen nuestros Países.

Debemos tener en cuenta que dicha crisis no afecta -- por igual a todas las naciones, ya que existen grandes diferen-- cias entre ellas. La razón de este alto porcentaje de subempleo no se debe buscar básicamente en la incapacidad económica de -- los gobiernos sino en otros factores como son: el crecimiento - demográfico, que de igual manera es muy elevado, las políticas

(53) CORREA, Guillermo. El Pronasol, que nació como esperanza, ha generado en corrupción y protestas. En Proceso, núm. 727, 8 de octubre de 1990. México. Pp. 6 y 7

económicas mal planeadas, la corrupción que impera en la mayoría de estas naciones.

La tasa de crecimiento del empleo en Latinoamérica en el período de 1950-1980 fue de 3.7, lo cual no puede considerarse baja. Pero el crecimiento de la población económicamente activa (PEA) fue igual, lo que sí puede considerarse como alta y ésta última es una de las razones que nos puede explicar la persistencia del subempleo. (54)

La situación económica de los Países en vías de desarrollo no es muy alentadora, ya que se prevén y se aprecian mejoras muy leves en la región. En algunos Países la inflación ha llegado a límites de catástrofes; ha subido el endeudamiento externo, consumiendo el servicio de las grandes deudas una posible proporción de los ingresos por exportaciones; la balanza comercial es cada vez más deficitaria, en parte por el deterioro de los términos de cambio; la situación de la balanza de pagos es adversa e insuficiente el crecimiento del Producto Interno.

La actual situación se caracteriza por una fuerte inflación, desempleo, desequilibrio comercial externo y una depauperación progresiva y acumulativa de casi todas las monedas.

La desigualdad que existe entre la población mexicana es muy grande, ya que el 5% de la población posee el 90% de la riqueza, según datos de la Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM), los datos de esta asociación manifestados a través de su presidente, que sin: "Asegurar que es un dato completamente exacto, nosotros estimamos que el 5% de la población concen-

(54) MESA-LAGO, Carmelo. La Crisis de la Seguridad Social y la Atención a la Salud. Fondo de Cultura Económica, México, 1986. - Pp. 114 y 115

tra el 90% de la utilidad neta total... esta concentración de - la riqueza es definitivamente una injusticia, de alguna manera propiciada por la corrupción de muchos empresarios y mucha gente del gobierno a lo largo de sexenios. La solidaridad es una - obligación de todo hombre, apoyar una causa justa es un vínculo moral que liga a las personas por su naturaleza, debe ser un - vínculo jurídico hacia el bien común, que no es de las mayorías sino de todos." (55)

### 3.D.- Regiones y Grupos con Mayores Rezagos.

3. D. a.- La pobreza es más extensa y extrema en el sureste de la República mexicana, según datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto: En una acepción amplia, la pobreza significa la imposibilidad de la población, para acceder a - un conjunto de satisfactores básicos, que proporcione un nivel mínimo de bienestar físico, psicológico y social.

Atacar de raíz a la pobreza significa combatirla en - sus causas, las cuales en términos generales en los Países desarrollados marginalmente, se encuentran dos círculos viciosos, - uno interno y otro externo.

El círculo interno se deriva de los insuficientes niveles de empleo e ingreso, y la concentración de éste, que estrecha los mercados nacionales y afecta negativamente al empleo y la productividad, limitando por consecuencia, el desarrollo - eficiente del aparato productivo y sus posibilidades de expansión.

(55) GUERRERO CHIPRES, Salvador. El 5% de la Población posee el 90% de la Riqueza. En la Jornada. México, 2 de agosto de 1990. Pp. 1 y 26

El externo resulta de las características funcionales del sistema económico internacional, que llevan a este tipo de Países a un déficit crónico de divisas y niveles extremos de endeudamiento externo, lo que limita de una manera muy seria y severa los recursos canalizados a la promoción del desarrollo nacional.

El número de empleos ha permanecido prácticamente con un ritmo constante, frente a un crecimiento poblacional de arriba del dos por ciento.

En una encuesta realizada por la Secretaría de Programación y Presupuesto, relata que, hacia 1984, el 18% de los hogares nacionales percibe menos del salario mínimo y casi la mitad de la población tiene un ingreso mensual menor al equivalente a dos salarios mínimos. Señala asimismo, que menos del 20% de la población concentra el 50% de la riqueza, cabe mencionar en este punto que los datos promulgados por la dependencia oficial difieren de las cifras proporcionadas por la Unión de Empresarios Mexicanos (USEM), al mencionar este último organismo que el 5% de la población detenta la riqueza nacional. (56)

"La desnutrición afecta a grupos importantes de la sociedad: se observa que es dos veces más frecuente en las zonas rurales, siendo más grave en el sur y sureste del País, y afecta especialmente a los niños, madres gestantes y en etapa de lactancia y ancianos.

En nuestro País las tasas de mortandad infantil son muy altas, la esperanza de vida en la gente de escasos recursos (56) Ibidem. p. 26

sobre todo campesinos es de 40 años. Aproximadamente 6.9 millones de casas, 47% del total presenta hacinamiento; 5.9 millones de drenaje, 2.6 millones de electricidad." (57)

Un claro ejemplo de que la pobreza es más extrema en el sur de nuestro País lo constituye el Estado de Oaxaca, como lo reconoció el Gobernador de dicho Estado Heladio Ramírez López, en su cuarto informe de gobierno rendido en el mes de octubre de 1990.

El mandatario oaxaqueño, expresó en aquella ocasión - su descontento por la situación de desigualdad que todavía se - manifestaba en la entidad, pero no bastaba dijo, y recordó que uno de los instrumentos que servirían de apoyo y de impulso para las nuevas fases de desarrollo en el Estado sería la recién reformada Constitución Política local, que entre otras modalidades recoje el sistema comunitario de trabajo, el llamado tequio para la realización de obras de beneficio social. (58)

Otro Estado de la República que sufre las mismas carencias que el Estado de Oaxaca, es Chiapas, donde el obispo Samuel Ruiz afirma que la: "Revolución parece no haber llegado a Chiapas, en parte por la geografía que lo determina y en parte por los grandes caciques y terratenientes que predominan en este territorio de la República mexicana." (59)

(57) ARCE GARCÍA, Manuel. La pobreza es más extrema en el sur. En Jueves de Excelsior, Núm. 3551, 9 de agosto de 1990, México - p. 23

(58) RAMÍREZ LOPEZ, Heladio. Cuarto Informe de Gobierno. En la Jornada. 31 de octubre de 1990, México. p. 10

(59) PETRICH, Blanche. La Revolución parece no haber llegado a Chiapas. En la Jornada, 4 de octubre de 1990, México. Pp. 1 y 6

Por otra parte al rendir su informe de labores en -- 1990 el Gobernador Chiapaneco, Patrocinio Gonzalez Garrido, decía: "Estamos lejos de que todo esté perfecto, pero vamos mejor de lo que se creía posible. El nuevo Chiapas es un reto y un -- compromiso que demanda de los chiapanecos orden, superación, -- trabajo y sacrificio, hasta que la revolución mexicana sea un -- sistema de vida y no sólo una referencia histórica." (60)

### 3.D.b.- El Rezago Social en los Jubilados.

Uno de los grandes males que padece nuestro País es -- el desamparo que sufren los ancianos, al percibir una miseria, -- por concepto de pensión, ya que un porcentaje muy alto de este -- grupo de personas recibe menos de un salario mínimo. En México el desamparo de los ancianos no se ha visto aún con la atención que merece por parte del Estado y la comunidad misma, y por en -- de va tomando características muy graves, principalmente porque las esperanzas de vida de la población son mayores y porque la política de seguridad social todavía deja al margen a un número -- so sector de la población. En comparación con otras épocas, -- nuestras comunidades tienen mayor número de ancianos, los que -- requieren respeto, cuidado, interés y ayuda. En la misma situación se encuentran los inválidos.

Un País que no hace deseable al trabajador envejecido en la producción, su peso al retiro, a la pensión, es un País -- que está produciendo desempleo constantemente, pues las nuevas generaciones de trabajadores están impedidos de ocupar vacantes que dejarían los jubilados al retirarse. Un País que mantiene -- (60) GONZALEZ GARRIDO, Patrocinio. Segundo Informe de Gobierno. En la Jornada, 25 de noviembre de 1990, México. p.14

pensiones indeseables por su misérrima cuantía, ata a la actividad productiva a una fuerza de trabajo con una disminución notable en su capacidad y lanza a la economía subterránea a centenares de miles de productores potenciales o peor aún, los sitúa en la calidad de mercancía para la exportación.

Este es un gran débito del Estado mexicano en su conjunto que ha sido incapaz de llevar a la seguridad social más allá del seguro industrial. Por eso no es una agitación estéril sino justificada acción nacionalista la realizada por los jubilados al reclamar pensiones más decorosas. Por otra parte, debemos tomar en cuenta al anciano como un sujeto de estudio e identificarlo en los procesos que determinan su condición biosociosocial, así podremos definir dentro de un marco conceptual de la asistencia social las acciones prioritarias y sistematizadas que permitan modificar en sentido positivo la realidad del anciano.

### 3. D. c.- El Hazago Social en los Indígenas.

Difícilmente podemos encontrar un grupo tan marginado como lo es el de los indígenas, pero afortunadamente se han ido creando leyes a lo largo del tiempo para su protección, elevando con ello el nivel de vida.

Este grupo ha sido el que más a sufrido con las explotaciones que ha tenido que soportar a lo largo de varios siglos ya que vienen padeciendo las injusticias desde la época colonial y siguen sufriendo en nuestros días por los grupos de caciques que aún existen en nuestro País. Estos grupos marginados, viven en poblaciones mucho muy pequeños, con medios de comuni-

cación rudimentarios, en donde se tiene que caminar grandes distancias para llegar a los centros de salud más cercanos y recibir la atención médica que requieren. Los servicios mínimos de seguridad social se pueden contar como nulas, porque como hemos sostenido con anterioridad, es un grupo que ha sido rezagado y olvidado a lo largo de varios siglos, antes por las autoridades coloniales, después por la dictadura de Porfirio Díaz, ahora -- por los gobiernos de la Revolución y que sólo acuden a estos lugares tan apartados en tiempos electorales.

### 3.D.d.- Rezago Social en los Campesinos.

México sigue padeciendo grandes rezagos en materia de seguridad social con este grupo y por tanto sigue en deuda con este sector de la población, aunque se tengan varias legislaciones que lo amparen, en el mundo de los hechos la realidad es totalmente distinta la vida de este grupo, los anhelos de este sector sigue sin concretizarse.

"México ha estado en continua deuda con el campesino. Ninguna política gubernamental quedará satisfecha hasta que no lo eleve a la dignidad que en derecho y justicia le corresponde a través de una sana organización y una adecuada política que permitan su progreso y le den el medio para alcanzar, lo que está en la esencia misma de la Revolución." (61)

La extensión de la seguridad social en los núcleos de población de las áreas rurales, se enfrenta con restricciones - (61) GONZALEZ DIAZ-LOMBARDO, Francisco. Opus cit. p. 179



inherentes a la problemática del desarrollo nacional integral. En efecto, para lograr una transformación cualitativa, además - del crecimiento cuantitativo, el proceso de desarrollo ha tenido que enfrentar serios obstáculos, entre los que podemos destacar de manera clara y precisa: la escasez de recursos de diversa índole, las dificultades para la transferencia en el desarrollo tecnológico moderno de las zonas avanzadas a los lugares o regiones atrasadas.

Debemos tener en cuenta que en el campo los asalariados se caracterizan por la diversidad de sus modalidades de empleo, ya que existen trabajadores permanentes ocupados en grandes y pequeñas propiedades, los ocasionales y los temporales, - los trabajadores familiares y los independientes. Esta diversidad de trabajadores hace muy difícil su clasificación y sistematización por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social y - aún más, cuando se intenta establecer los niveles de ingreso.

### 3. B.- Objetivos de la Seguridad Social.

La Seguridad Social, tiene por objeto esencial combatir los estados de necesidad, que son causa generadora de la miseria, mejorar las condiciones sociales y económicas y elevar - los niveles de vida de la población, con esto se quiere sustentar y sintetizar de alguna manera, a la salud de la población - un nivel de ingresos económicos de un individuo y de la sociedad misma para el disfrute de una vida más sana en un sentido - amplio, elevando con ello la calidad de vida de las naciones en desarrollo.

Otro de los objetivos de la Seguridad Social, es la -

protección de la salud de la población y llegar a los más necesitados, dando con esto una reivindicación a los grupos más débiles de nuestra sociedad, pero lamentablemente esto aún no se ha podido cumplir en forma cabal, ya que se carecen de muchos servicios como son: la falta de hospitales, carencia de médicos, falta de agua potable, de electricidad, salarios bajos, carencia de escuelas.

Con frecuencia la carencia de los servicios hospitalarios fuera de las grandes ciudades, excluyen la posibilidad de una aplicación del seguro social de enfermedad al conjunto del País.

En ocasiones sucede que la población urbana comprende un núcleo relativamente restringido de personas con un nivel de vida bastante elevado que participa plenamente en el funcionamiento de la economía fundada en los intercambios monetarios.

En contrapartida se encuentra un grupo muy numeroso de personas con un ingreso mínimo que participa más o menos en la vida urbana. Pero tenemos otros grupos como son los campesinos y los obreros que están en peores condiciones y sólo viven de su salario, es aquí donde la seguridad social debe enfocar con más énfasis su objetivo, ya que sólo de esta manera se puede hablar de una verdadera revolución social.

La decisión de México es la de alcanzar una vida digna, libre y soberana, creada y fortalecida por el valor del propio esfuerzo, en cada uno de sus hombres, así como en cada región del País.

## CUARTO CAPITULO.

### Análisis de las Leyes Sociales.

4. A.- Análisis del artículo 123 de la Constitución - Político de los Estados Unidos Mexicanos.

La Seguridad Social, nació para reparar las consecuencias que traen consigo los riesgos de trabajo y los riesgos propios de la naturaleza, que al privar al hombre de sus facultades físicas o mentales los arrojaban a la miseria. Por eso la preocupación de los Constituyentes de 1917 en Querétaro, de buscar una protección social de la clase trabajadora y campesina, en general de los más necesitados.

Ya antes de la Constitución de 1917, se habían intentado con magros resultados crear algunas leyes en materia de Seguridad Social y una de éstas, fue la ley del 19 de octubre de 1914, o llamada también Ley Cándido Aguilar, que dentro de su contenido es de destacarse lo siguiente: "Uno de los propósitos primordiales de la revolución es el mejoramiento de la condición económica y social de las clases obreras, promoviendo por medio de una legislación adecuada, no sólo el fomento del trabajo y su debida retribución, sino también los medios encaminados a la conservación de la vida, de la salud, y bienestar de los mismos obreros, y que a este fin se endereza principalmente la ordenación de preceptos que regulan las relaciones entre patronos y obreros.(62)

Así las luchas que sostienen las instituciones de Se-  
(62) DELGADO MOYA, Rubén. El Derecho Social del Presente. Po-  
rrúa, S.A. México, 1977. p. 312

guridad Social para arraigarse, desarrollarse, conservarse y - preservarse en su tarea de alcanzar las más altas metas de justicia social, estos objetivos no pueden encontrar, ni pueden de manera alguna plasmarse con mayor verdad en la realidad social- a través de la extensión de los beneficios de las instituciones en favor de la población campesina y obrera, que son las que -- más requieren, las que más necesitan de esta arma indiscutible para el mantenimiento de la paz social y el arraigo de las instituciones democráticas. No puede darse mejor ejemplo de realización auténtica que impulsar, fomentar y proyectar esa extensión hacia todos los sectores más necesitados del País.

"La Revolución Mexicana vino a modificar la estructura socioeconómica de la nación, con base en el principio de justicia social, el cual constituyó el objetivo fundamental de este gran movimiento.

El Constituyente de 1917, aprobó el 23 de enero el artículo 123, y el día 29 del mismo mes el artículo 27: plasmó -- así en la Carta Magna, con magistral precisión, las aspiraciones de los trabajadores y los campesinos. De esta manera, quedaron sentadas las bases para que el legislador ordinario expidiera posteriormente leyes reglamentarias de los preceptos citados en las que se desarrollarán en forma más amplia las bases mínimas establecidas en la Constitución en estos campos." (63)

Al incorporarse la gran mayoría de la población al -- proceso productivo y reconocerse que los trabajadores son los -- principales generadores de la riqueza nacional, se pugna de la la misma manera por una mejor distribución de la riqueza.

(63) GONZALEZ LOPEZ, Guillermo. El Marco Normativo del Sector Social. Revista Mexicana del Trabajo, Tomo III, abril-junio, 1980 Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México. p.15

"La declaración de derechos sociales de 1917 es una fuerza jurídica viva y actuante al servicio de la justicia social por lo que nada de lo que en el presente y en el futuro pueda ayudar a la sublimación del trabajo, está más allá de sus fronteras. En esas condiciones, las transformaciones anunciadas por la seguridad social es, por lo menos para nosotros y para nuestro derecho, un aplicar el principio básico de la Declaración. En consecuencia, podemos presentar como un ideal y como una urgencia, los principios de futuro que derivan de su esencia." (64)

Nuestro artículo 123 Constitucional, se refiere no sólo al derecho del trabajo, sino que abarca de igual manera a la seguridad social o previsión social como también le denominan algunos autores (sobre todo los argentinos), ya que tiene por objeto ordenar todas aquellas medidas destinadas a evitar y compensar los riesgos naturales a que está expuesto el trabajador por las condiciones de trabajo, así como todo lo relativo a la seguridad social.

El derecho del trabajo y la seguridad social, desde varios puntos de vista, forman una unidad social de bienestar colectivo de las clases laborantes, integralmente vinculadas a la empresa y al Estado.

Pensemos que la seguridad social, al procurar la abolición de la indigencia y el desarrollo colectivo, garantiza a las clases más desprotegidas, mediante los sistemas de cobertura que se han ampliado en los últimos años, la seguridad bioeconómico y social, coadyuvando a la consecución de la paz y del --  
(64) CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Quinta Edición, Porrúa, S.A. México, 1989. p. 55

progreso económico con bienestar.

Los propósitos de la seguridad social se ajustan a -- los lineamientos de la justicia social.

G. Radbruch afirma que; "La idea central de la seguridad social, al igual que el derecho social, es no la idea de la igualdad de las personas, sino la de la nivelación de las desi-gualdades existentes entre ellas." (65)

Una de las ideas de la seguridad social es buscar una superación en todos los aspectos de la vida de la sociedad en - su conjunto, aceptando los sectores más conservadores que es necesaria una transformación estructural paulatina, ya que sólo - mediante un sistema de seguridad social, planificado, será posible el progreso para todos, sin que se dependa de sistemas o de ideologías.

La planificación de la seguridad social, no sólo atiende a los efectos inmediatos de la vida del hombre sino que bus-ca las formas de vivir en armonía y duradera.

A la luz de estas ideas, la seguridad social se configura como un agente de cambio y como un derecho de la clase ex-plotada. Conquistado históricamente frente a la clase capitalista y obtenido no a modo de un obsequio de dicha clase para apa-ciguar su propia conciencia sino, como un logro del proletaria- do en la marcha para sacudir y desterrar todas las esferas dis-criminatorias de la sociedad.

(65) Cit. por: SANDOVAL HERNANDEZ, Sergio. En Boletín de Infor-mación Jurídica, septiembre-octubre de 1979. año IV, núm. 21. - Instituto Mexicano del Seguro Social, México. p.52

Pensamos que la seguridad social no escapa al proceso y al dinamismo de la sociedad y que por tanto debe constituirse en el gestor más importante del bien común.

El artículo 123 Constitucional viene a señalar en México, una nueva etapa de protección a las clases más desprotegidas, hecho insólito que ha de caracterizar a nuestra Constitución como la primera de éste género en el mundo. Podemos afirmar que el artículo 123 surgió de los justos reclamos de los verdaderos obreros, se percataron plenamente de las condiciones socioeconómicas creadas por la Revolución Mexicana, llegando a ser auténticos innovadores sociales, a quienes debemos recordar -- siempre con admiración y respeto.

Originalmente el artículo 123 Constitucional quedó re dactado de la siguiente manera:

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

XXIX. Se consideran de utilidad social el - establecimiento de cajas de ahorro, de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, para lo cual tanto el gobierno federal como el de

Los Estados deberán fomentar la organización de Instituciones de ésta índole para infundir e inculcar la previsión popular.

"Declaró de utilidad pública las cajas de seguros; -- las cooperativas para la construcción de las casas destinadas a ser adquiridas por los trabajadores e instituye el patrimonio -- de familia." (66)

De esta manera el precepto constitucional que estemos analizando, impulsó aprobar medidas similares en la Constitución Política de diversas entidades federativas, todas ellas -- tendientes a establecer formas eficientes de previsión, en esos ordenamientos se encuentran valiosos antecedentes en materia de seguridad social.

Pero no perdamos de vista, que muchas de estas ideas plasmadas en la Constitución sólo quedaron en eso, porque la -- realidad social de muchos compatriotas era totalmente distinta, tuvieron que pasar varias décadas para poder conquistar de hecho lo que legalmente ya les correspondían.

El 6 de septiembre de 1929, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una reforma en la fracción XXIX del artículo 123, quedando de la siguiente forma:

"Artículo 123.- XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros -- de invalidez, de viudez, de cesación voluntaria del trabajo, de enfermedades y acci-

(66) CASTORENA, Jesús J. Manual de Derecho Obrero. Sexta Edición s.e. México, 1973. p. 48



dentes y otras con fines análogas." (67)

Nuevamente en esta reforma se vislumbra la creación de una ley en materia de seguridad social, que no se cristalizó sino hasta en el año de 1932, cuando se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social, para dar una protección real y efectiva a las clases más desprotegidas que son los trabajadores y los campesinos, aunque éstos últimos en menor proporción, ya que -- hasta hoy en día siguen padeciendo en mayor medida las injusticias. El seguro social fue creado para la clase trabajadora más no ampara a toda la población en general, para ingresar a él es necesario ser trabajador de alguna empresa y poder gozar de todos los beneficios que otorga esta institución.

En el año de 1960 de nueva forma la Constitución Política es reformada en su artículo 123, en el que se incluye un nuevo apartado que es el B, para que a partir de esta fecha empiece a regir las relaciones laborales entre los trabajadores al servicio del Estado y éste último, creando de esta manera un sistema de seguridad específico entre ambos entes.

Actualmente el artículo 123 Constitucional se divide en dos apartados: el A y el B. El primer apartado se refiere a las relaciones laborales entre los trabajadores y los patrones del sector privado y el segundo apartado se refiere a las relaciones de trabajo entre los trabajadores al servicio del Estado y este último como patrón, teniendo características especiales.

Artículo 123.- Toda persona tiene dere

(67) GARCIA CRUZ, Miguel. La Seguridad Social. s.e. México, -- 1955. Pp. 194 y 195

cho al trabajo digno y socialmente útil -- al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán; A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo.

XXIX. 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 servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la promoción y bienestar de los trabajadores, -- campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Este apartado del artículo 123, de nuestra Constitución protege de manera general a toda la clase proletaria de nuestro País, pero desafortunadamente las leyes reglamentarias aún no han llegado a cristalizar estos preceptos constitucionales, en ocasiones por falta de voluntad política de las autoridades que están a cargo de las instituciones de seguridad social, en otras ocasiones por la falta de recursos económicos y en no pocas por la falta o carencia de equipos y de la insuficiencia de personal capacitado; como son los técnicos, médicos

y demás personal con conocimientos para transmitirlos a aquellos compatriotas que carecen de los más elementales servicios o necesidades sociales.

Desde cualquier punto de vista es criticable, que en la agonía del siglo XX, tengamos que ver, que en gran parte de nuestro territorio existan mexicanos que vivan en la miseria, - cuando el hombre en muchos aspectos ha tenido grandes progresos avances que tendrían que ser utilizados en beneficio de la huma nidad entera no de unos cuantos, porque ese pequeño grupo ha ne cesitado de la colaboración de la clase trabajadora para obte ner esas riquezas que hoy en día posee.

Nuestra Constitución desde principios del siglo XX tu vo una visión bastante amplio para proteger a los más nece sitados, entonces las autoridades deberían de preocuparse porque -- esos anhelos de los constituyentes se garant icen haciendose rea lidad, ya que sólo de esa manera podemos hablar de un desarro llo social justo para todos los mexicanos, no privilegio de al gunas capas sociales.

A continuación pasaremos a dar una descripción del -- apartado B de Nuestra Carta Magna; como sabemos este apartado -- fue adicionado para darle un estatus especial a los trabajado-- res al servicio del Estado:

Artículo 123.- ...

El Congreso de la Unión, sin contrave--  
nir a las bases siguientes, deberá expedir  
leyes sobre el trabajo, las cuales regirán;  
B. Entre los Poderes de la Unión, el Go --

bierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XI. La Seguridad Social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos créditos barato y suficiente para que adquirieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. (68)

La seguridad social con respecto a la clase trabajadora al servicio del Estado, ha avanzado de una manera significativa en comparación con los demás trabajadores, o sea aquellos que se rigen por el apartado A del artículo 123 Constitucional producto de varios años de lucha.

(68) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. -- Opus cit. Pp. 106, 112, 115 y 117.

En 1976, se extiende la seguridad social a los elementos que integran las fuerzas armadas, teniendo como base jurídica la fracción XIII del apartado B del artículo 123 Constitucional, pero debemos recordar que esta extensión sólo es en materia de seguridad social, ya que en lo referente a otros compromisos se regirán por sus propias leyes.

#### 4. B.- Análisis del artículo 40.- Constitucional.

Este artículo fue adicionado con dos párrafos en el año de 1983, a iniciativas del entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, en donde se sostenía la necesidad de elevar a rango constitucional el derecho a la protección de la salud, consagrándolo en dicho precepto de Nuestra Carta Magna, a partir de ese momento se consideró como una nueva garantía social.

Era necesario elevar a rango constitucional el derecho a la salud para que hubiera una coordinación entre las diversas dependencias y entidades públicas que actúan en el campo de la salud y en general de la seguridad social.

Sostenía el Presidente de la República, como necesario cumplir con uno de los elementos primarios de cualquier sistema de salud, ya que hasta entonces no habíamos sido: "Capaces de establecer un sistema nacional de salud que responda a la demanda popular de una vida sana. La sociedad con frecuencia ha señalado que no siempre ha privado una vinculación adecuada entre los requerimientos de la salud y las instituciones de educación superior que preparan a los profesionistas que servirán a

las instituciones como la distribución territorial de esos profesionales a menudo no se guía por criterios de carácter social se separa cada vez más a los mexicanos." (69)

Con las reformas de 1983, con respecto a este artículo que estamos analizando, los dos párrafos anteriores contenidos hasta ese año fueron agregados al artículo 50.- de la Constitución.

En el párrafo tercero del mencionado artículo tercero constitucional se consagra como derecho constitucional, la protección a la salud de todos los mexicanos. Los propósitos de esta adición es el que se logre el bienestar físico y mental de los mexicanos, contribuyendo el Estado con los medios que tiene a su alcance al ejercicio pleno de sus capacidades humanas.

Desde nuestro punto de vista, el segundo objetivo es el de prolongar y mejorar la calidad de vida de todos los sectores sociales a través de la medicina preventiva, sobre todo de aquellos que están más desprotegidos, a quienes de una manera u otra es preciso otorgar los medios necesarios para lograr una conservación más óptima de la salud.

Disfrutar los servicios de salud y seguridad social - que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades más apremiantes de la población.

Nosotros pensamos que la seguridad social consiste en proporcionar a cada persona, a lo largo de su existencia, los medios y elementos necesarios para conducir una vida que correg (69) MADRID HURTADO, Miguel de la. Diario Oficial de la Federación. Exposición de Motivos. Miguel A. Porrúa, México, 1983. p.73

ponda a la dignidad del ser humano, y por tanto consideramos -- que es indispensable proporcionar a cada niño y a cada joven la instrucción primaria y la educación profesional necesarias para desempeñar un trabajo socialmente útil.

Dar la oportunidad razonable a cada individuo para -- realizar un trabajo productivo. Disfrutar de la salubridad y la organización teórica del trabajo a efecto de evitar ataques a -- la salud y a la integridad física del ser humano, proporcionar la seguridad de que se obtendrán ingresos suficientes para quedar cubierto de la indigencia cuando, por cualquier circunstancia no se pueda trabajar.

Actualmente el artículo 4o.- Constitucional ha quedado de la siguiente manera.

Artículo 4o.- El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general,

conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. (70)

En materia de vivienda digna y decorosa fue elevado a rango constitucional en el mismo año de 1983, este tipo de necesidades y por ende una garantía que está protegida por leyes especiales enaminadas a cubrir este fin. Lo que se pretende con esta adición, es que las personas tomen conciencia sobre la necesidad de que todos los mexicanos cuenten con una habitación digna, con esto tratar de evitar los asentamientos irregulares que tanto afectan a las grandes poblaciones.

Las adiciones hechas al artículo tercero constitucional son un gran paso para disfrutar de una vida más digna, acorde con el Estado moderno que impulsan las autoridades gubernamentales, pero pensamos que no basta con elevar a rango constitucional el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda entre otros, hace falta una adecuada reglamentación en cada una de estas tareas y áreas y sobre todo, pensamos y creemos, el factor más importante para que se puedan llevar a cabo estos planes: Falta de voluntad política de todos y cada uno de los responsables de llevar a efecto estas acciones, decimos que falta la voluntad por que los rezagos en materia de seguridad social son problemas que se vienen acumulando desde tiempos remotos, hasta ahora las autoridades emanadas de la Revolución Mexi

(70) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Opus cit. p. 9



cana han dado pasos lentos, para salir del subdesarrollo en el que estamos atrapados. Nuestra proposición es que se cumplan de manera estricta aquello que ordena la Constitución, ya que si no se llevan a cabo estas acciones, lo ordenado por nuestra Carta magna será letra muerta y que no beneficia a nadie. En manos de las autoridades está, que exista una verdadera seguridad social para la población mexicana.

#### 4. C.- Análisis de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

EL Instituto Mexicano del Seguro Social tiene por misión prestar el servicio público de los seguros sociales, pero para poder cumplir con esta finalidad tiene que desarrollar diversas actividades, principalmente la organización de los mismos seguros sociales y la administración de los bienes destinados a sus finalidades, como lo señala el artículo 240 de la propia ley.

Artículo 240.- El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

- I. Administrar los diversos ramos del seguro social y prestar los servicios de beneficio colectivo que señala esta Ley.
- II. Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta Ley.
- III. Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de esta Ley;
- IV. Establecer clínicas, hospitales, guar-

derías infantiles, farmacias, así como centros de capacitación, centros de convalecencias y vacacionales, centros deportivos de seguridad social para el bienestar familiar y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones salvo las sanitarias, que fijan las leyes y reglamentos respectivos para empresas privadas, -- con actividades similares;

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

XXI. Las demás que le otorguen esta Ley, - sus reglamentos y cualesquier otra disposición aplicable. (71)

Por otra parte, tenemos que el Seguro Social nació en el trabajo subordinado, de manera que, que en sus orígenes se aplicó la institución a los trabajadores, o sea, las personas sujetas a una relación de trabajo. En la época actual el campo de aplicación tiende a ampliarse, ya que una de sus finalidades es proteger a las clases económicamente débiles.

Este precepto de la Ley del Seguro Social, sigue sin tener una aplicación en forma total, ya que vemos que en algunos lugares hay un sobrecupo en la población asegurada, lo que trae aparejada una mala calidad en los servicios y una atención deficiente del personal de la institución.

"El Seguro Social está llamado a devenir el centro de  
(71) Ley del Seguro Social. Opus cit. p. 161

la previsión social y a cumplir los mejores fines que a éste co  
rresponden... El Seguro Social principió como una de las insti-  
tuciones del derecho del trabajo y está deviniendo la organiza-  
ción central de la Seguridad Social; su fin es asegurar al hom-  
bre que trabaja al máximo de seguridad en su existencia y la ga  
rantía de un nivel decoroso de vida." (72)

El Seguro Social ha llegado a ser nacional porque --  
abarca la totalidad de los Estados de la República, pero dista-  
mucho de serlo en cuanto a los sectores de la población que al-  
canza a cubrir con sus beneficios. Se tiene la idea de que este  
régimen tendría carácter progresivo ya que se han emprendido di  
versos intentos por ampliar sus prestaciones a otros núcleos de  
la población mexicana, pero a pesar de ello la gran mayoría de  
los habitantes de nuestro País se encuentran fuera de la Seguri-  
dad Social. Mientras no se logre extender el campo de aplica- --  
ción de los servicios habrá una tendencia a debilitarse, la con  
tribución que la Seguridad Social presta al progreso del País -  
en la medida en que no se estará cumpliendo con su función de -  
mecanismos redistributivos de la riqueza nacional y menos aún -  
con su tarea de protección del hombre en los estados de necesi-  
dad y de promoción para el desarrollo de las clases sociales --  
que se encuentran ausentes de la riqueza y al margen de la civi  
lización.

Debemos tener presente que los seguros sociales fue--  
ron creados para atender a una determinada capa social, siendo  
ésta la de los trabajadores, pero en la actualidad una de las -  
finalidades de estas instituciones, es que esté al servicio de  
la ciudadanía y conforme vaya ocurriendo esto, se irá compren-  
diendo que la seguridad social, no es privilegio de los grupos  
(72) GUEVA, Mario de la. Opus cit. p. 199

que contribuyen más directamente a su financiamiento, ni tampoco determinadas categorías de trabajadores.

No se puede pensar en una nación próspera sin que su pueblo en su conjunto, disfrute de salud y bienestar. Prueba de que la Seguridad Social está encaminada a una ampliación hacia la población con menores recursos económicos la encontramos en los siguientes artículos de la Ley del Seguro Social.

Artículo 12.- Son sujetos de régimen obligatorio:

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

II. Los miembros de las sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas; y

III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupos solidarios, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola.

Artículo 13.- Igualmente son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

II. Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, indus

triales o comerciales o en razón de fideicomisos;

III. Los ejidatarios o comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contrato de asociación, producción - financiamiento y otro género similar a los anteriores;

V. Los ejidatarios, comuneros, colonos, y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores.

Artículo 14.- Se implanta en toda la República el régimen del Seguro Social obligatorio, con las salvedades que la propia Ley señala. Se faculta al Instituto Mexicano del Seguro Social para extender el régimen e iniciar servicios en los Municipios - en que aún no opera, conforme lo permitan las particulares condiciones sociales y económicas de las distintas regiones.

Podemos decir que la Ley del Seguro Social aún no cumple con lo que establece la Constitución Política porque los -- campesinos, ejidatarios o comuneros no han disfrutado en su inmensa mayoría de los beneficios que la Carta Magna les otorga -- no han gozado de los beneficios porque aún no se pueden organizar de una manera adecuada por la carencia de recursos económicos.

Pensamos que el Seguro Social tendría que ser flexible en cuanto a los requisitos exigidos para el ingreso al Ins-

tituto, ya que así se tendría una mayor cobertura en materia de seguridad social, e ir combatiendo este gran rezago que padece nuestro País.

Un ejidatario no puede ingresar al Instituto Mexicano del Seguro Social de manera individual, la ley de dicha institución señala que debe ser de una manera organizada, pero aquí ca be hacer una observación, si los campesinos no tienen los recursos económicos suficientes, es difícil que se lleguen a organizar, porque otro de los factores para que se lleve a cabo esta organización y que impide su realización es el rezago educativo más notorio en el campo.

Se permite el ingreso al Instituto perteneciendo a -- una organización, pero como todos sabemos, un número considerable de campesinos no están en condiciones de organizarse por la falta de recursos económicos, ya sea por tener muy poca tierra, o que ésta no sea cultivable en su totalidad, en otras ocasiones no reciben los créditos en forma continua por parte de las Dependencias encargadas de proporcionárselas, luego entonces no están en capacidad de cubrir las cuotas que deben cotizar al -- Instituto Mexicano del Seguro Social.

Nos damos cuenta de esta manera, del gran rezago que tenemos en materia de seguridad social en el campo. Los campesinos en su mayoría, tienen que organizarse sólo así estarán en condiciones de ingresar al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Lo mismo sucede en un número muy grande con la clase obrera, sobre todo en las industrias familiares y en la microindustria, en donde laboran en cada caso en algunas ocasiones --

dos o tres obreros, el patrón so pretexto de no obtener utilidades, no está en condiciones de inscribir a sus trabajadores - al Instituto Mexicano del Seguro Social, dajando por tanto al - desamparo a estos obreros y a sus familiares.

Proponemos que el artículo 13 de la Ley del Seguro Social no fije como requisito el que los ejidatarios y campesinos estén organizados, sino que ingresen de manera individual, cotizando para ello un porcentaje menor al de las otras clases trabajadoras, ya que creemos que para resolver el rezago social no basta con programas temporales para salir de este gran problema sino que se debe atacar en definitiva estableciendo un programa definido a largo plazo, e ir ingresando al sistema de seguridad social a la clase campesina y obrera, que aún no disfrutan de - este beneficio básico del ser humano.

Asimismo el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene dos tipos de régimen:

1.- El obligatorio que comprende los siguientes servicios;

Artículo 11 de la Ley del Seguro Social:

El Régimen obligatorio comprende los seguros de:

I. Riesgos de Trabajo;

II. Enfermedades y maternidad;

III. Invalidez, vejez, cesantía en edad -- avanzada y muerte; y

2.- El Régimen voluntario, en el que se ingresa al Instituto, ya sea en forma individual o de manera colectiva en lo referente a los trabajadores no asalariados.

Artículo 206...

III. El aseguramiento comprende las prestaciones en especie del ramo del seguro de - enfermedades y maternidad, disminuyéndose - las cuotas obrero-patronales en la proporción correspondiente a los subsidios. Asimismo comprende las prestaciones del ramo - de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

El artículo 206 de la Ley del Seguro Social limita su campo de protección en relación con el artículo 11 de la propia ley, ya que en este último artículo comprende en primer lugar - los riesgos de trabajo, lo que no se menciona en ningún momento en el artículo 206.

Se puede pensar como una especie de discriminación -- con respecto a las personas que ingresen de manera voluntaria - al Instituto. Pensamos que deberían tener los mismos derechos - que los demás trabajadores, sin hacer ninguna distinción, ya -- que todos aportan sus cuotas.

El Instituto Mexicano del Seguro Social ofrece los siguientes servicios sociales:

Artículo 232.- Los servicios sociales- de beneficio a que se refiere este artículo 80.- de esta ley, comprenden;

- I. Prestaciones Sociales; y
- II. Servicios de solidaridad social.

La finalidad de estos servicios, es fomentar la salud prevenir enfermedades y accidentes y contribuir de alguna mane-



ra a la elevación de los niveles de vida de la población en general, pero sobre todo para los más desprotegidos.

Artículo 237.- El Instituto organizará, establecerá y operará unidades médicas destinadas a los servicios de solidaridad social, los que serán proporcionados exclusivamente en favor de los núcleos de población que por el propio estadio de desarrollo del País, constituyan polos de profunda marginación rural, urbana y suburbana, y que el Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social.

Artículo 239.- Los servicios de solidaridad social, serán financiados por la Federación, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por los propios beneficiados...

Los beneficiarios por estos servicios contribuirán con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para la comunidad en que habitan y que propicien que alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento en los términos de esta Ley. (73)

Hemos sostenido que los servicios del Seguro Social -  
tienden a ampliarse, pero queda aún mucho por hacer, ya que uno  
(73) Ley del Seguro Social. Opus cit. Pp. 55 a 59, y 159

de los grandes problemas que padece nuestro País es precisamente el rezago de la seguridad social, ya que existen poblaciones rurales que viven en la promiscuidad y la miseria.

Los principales problemas que plantea la Seguridad Social al ámbito rural se encuentran entre otros, la dispersión de la población, deficientes medios de comunicación, bajo nivel de vida, bajo nivel cultural, un bajo índice de productividad en los procesos agrícolas, problemas en la vivienda, ausencia o -- coordinación incipiente de instituciones responsables de salud.

## CONCLUSIONES.

Primera.- La Seguridad Social surge como una necesidad en el ser humano, para enfrentarse a las adversidades que se presentan en la vida. Uno de sus fines más importantes es la protección de la población en general, pero en particular de aquellos grupos sociales más necesitados y que han sido marginados por las instituciones encargadas de proporcionar estos servicios.

Hemos dicho que la Seguridad Social nace como una necesidad de protección hacia el ser humano, pero en la época prehispánica no se puede hablar de una Seguridad Social integral, porque no existieron instituciones destinadas a tales fines.

Segunda.- En la época de la Colonia surgen las primeras instituciones de Seguridad Social, pero sólo para la clase trabajadora, ya que dicha institución nace precisamente para proteger a la clase obrera, olvidándose en cierta manera del resto de la población, ya fuera por carencias económicas o por la despreocupación de las autoridades Virreynales en satisfacer las necesidades de la población en materia de Seguridad Social. Por tanto en esta época, se puede afirmar que no existió en nuestro País una Seguridad Social para toda la población.

Tercera.- A partir de la Independencia surgen los primeros sindicatos organizados para tratar de defender sus derechos y aspirar a una vida mejor en todos los ámbitos, pero pasaron muchos años para que este anhelo se cum

pliera en forma parcial.

Es a partir de esta época en que surgen las organiza  
ciones mutualistas, siendo ésta una de las bases funda-  
mentales de la Seguridad Social.

Quarta.- En 1917 se promulgó la primera Constitución Social en el mundo, de ahí surgieron las instituciones de Seguri--  
dad Social, y tenemos en primer lugar al IMSS, al ISSSTE para tratar de proteger al mayor número de mexicanos ca  
rentes de los más elementales satisfactores de la vida.

Quinta.- A partir de la Revolución Mexicana los gobiernos emana  
dos de ella (o que dicen serlo), han tratado de sacar -  
adelante al País del subdesarrollo en que se encuentra,  
pero pensamos que las acciones que han tomado han sido  
lentas, ya que en no pocas ocasiones, los recursos eco-  
nómicos asignados han sido desviados hacia otros fines.

Sexta.- El artículo 123 Constitucional creó derechos a favor de los trabajadores y de sus familias en un principio, pe-  
ro poco a poco la Seguridad Social se ha ido extendien-  
do a toda la población en general a través de las Leyes  
Reglamentarias.

Séptima.- La Seguridad Social tiene por objeto proteger a la po  
blación en general y en particular a las clases campesi  
nas y obreras que son las más desprotegidas, sin olvi-  
dar a los indígenas.

Octava.- Consideramos que se debe cumplir con las disposiciones  
de los preceptos constitucionales establecidos en los

artículos 30.- y 123 Constitucionales en materia de Seguridad Social, ya que no basta con elevar a rango constitucional dichos preceptos, sino que se hagan efectivas en los hechos, porque de lo contrario todo propósito del Ejecutivo en turno quedará en mero deseo, siendo por tanto dichos preceptos Constitucionales letras muertas.

Novena.- Los rezagos con respecto a la Seguridad Social en la población marginada es mucho muy grande aún, gobernantes y gobernados debemos tomar conciencia de este problema y trabajar conjuntamente en los programas que se establezcan, de una manera real y efectiva para tratar de salir del rezago en esta materia.

Décima.- Proponemos que los programas que se llevan a cabo, deben ser permanentes y no sexenales, ya que de lo contrario dichos programas no acabarán con el problema del rezago de la Seguridad Social, por lo tanto seguiremos -- con las carencias por un largo tiempo aún en nuestro País.

Décima Primera.- Los organismos responsables de llevar a cabo estas acciones, deben cumplir con la misión que les ha sido encomendadas, sin desviar los recursos económicos asignados para ello.

Décima Segunda.- Sostenemos que la Seguridad Social en el País tiene un largo camino que recorrer, ya que aún no ha cumplido con su objetivo, que es el de proteger a la población en su calidad de ser humano, no en calidad de --

su clase social y tratar de satisfacer sus necesidades mínimas, para lograr una armonía en todos los órdenes.

Tenemos confianza en que algún día no lejano veámos a la población mexicana satisfecha en todas sus necesidades mínimas de sobrevivencia y poder decir que la Seguridad Social ha cumplido con uno de sus principales-objetivos, que es el de proteger de manera primordial- a los grupos marginados de nuestra sociedad.

Décima Tercera.- Proponemos que se construyan más centros hospitalarios del Instituto Mexicano del Seguro Social, - con fundamento jurídico en el artículo 40.- Constitu-- cional, párrafo tercero y siguientes, para dar una pro- tección más digna a los necesitados y que éstos tengan acceso a los centros de salud sin mayores dificultades y sin tantos trámites burocráticos.

Proponemos de igual manera una edición al artículo Pri- mero de la Ley del ISSSTE, para que se incluyan los -- servicios de solidaridad social, ya que de esta manera las personas de escasos recursos tendrían acceso a los centros hospitalarios de esta Institución.

Proponemos la siguiente edición:

Artículo 10.- La presente Ley es de orden público, de- interés social y de observancia en toda la República y se aplicará...

VI.- "A las personas de escasos recursos económicos y que por tanto estén marginados de toda seguridad So- cial."

Décima Cuarta.- Proponemos que se modifique el artículo 40.- Constitucional, para que sea creado un organismo que dependa del Poder Ejecutivo Federal de manera directa para coordinar las actividades que realizan las distintas dependencias de Seguridad Social.

Nuestro Proyecto de Ley sería de esta manera:

Artículo 40.- El varón y la mujer son iguales ante la Ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia...

"El Ejecutivo Federal creará una dependencia que estará a su cargo de manera directa, para coordinar las actividades que realizan las diferentes Instituciones de Seguridad Social, a fin de que éstas efectúen su función de manera eficiente y ordenada, y además se atienda a la población de escasos recursos económicos sin distinción alguna en todo lo referente a la Seguridad Social, para combatir el rezago en esta materia."

Nuestro Proyecto de Ley con respecto al artículo -- 123 Constitucional es el siguiente:

Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la Ley...

"De igual manera el Estado promoverá a través de los diversos reglamentos la construcción de viviendas dignas para los trabajadores y sus familias, así como proporcionar con el equipo adecuado y suficiente a los diversos centros hospitalarios que existen en el País, y que de alguna manera los servicios que prestan estas instituciones se extiendan a la población en general.

Décima Quinta.- Proponemos una reforma al artículo 60.- de la Ley del Seguro Social, para que esta Institución de Seguridad Social sólo sea de régimen obligatorio y no sea como en la actualidad, donde se contemplan dos tipos de regímenes: el obligatorio y el voluntario.

De igual manera proponemos la reforma del artículo 13 fracción VI de la citada Ley del Seguro Social, para que los trabajadores domésticos sean incorporados al régimen obligatorio, y ya no sea sólo facultativo para los patrones el incorporar a sus trabajadores al Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que en la actualidad dichos trabajadores no tienen ninguna protección en materia de Seguridad Social.



## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ARENAS EGEAS, Luis. Tratado Práctico de Seguridad Social.  
Tomo 1, Bosh, España, 1971.
- 2.- BEVERIDGE, William. El Seguro Social y sus Servicios Conexos.  
(Carlos Palomar y Pedro Zulcaga), México 1946
- 3.- BRIGEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales.-  
Harla, México, 1987.
- 4.- CASTORENA, Jesús J. Manual de Derecho Obrero. Sexta Edición s.e.-  
México, 1973.
- 5.- CUEVA, Mario de la Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo 11,-  
Quinta Edición, Porrúa, S. A. México, 1989.
- 6.- DAVILA GARCIA, Abel Derecho de la Seguridad Social. Tomo I Univer-  
sidad Autónoma de Zacatecas, México, 1984.
- 7.- DAVILA GARCIA, Abel Derecho de la Seguridad Social. Tomo 11 Uni-  
versidad Autónoma de Zacatecas, México, 1984--
- 8.- DELGADO NOYA; Ruben El Derecho Social del Presente. Porrúa S. A.-  
México, 1977.
- 9.- FERRARI, Francisco de. Los Principios de la Seguridad Social.  
Da. palma, Argentina, 1972.

- 10.- GAETE BERRIOS, Alfredo. La Seguridad Social en Francia. Roque de Palma, Argentina, 1957.
- 11.- GARCIA CRUZ, Miguel. La Seguridad Social. e.e. México, 1955.
- 12.- GARCIA CRUZ, Miguel. La Seguridad Social en México. Tomo 1 B. Costa Amic, México, 1973.
- 13.- GARCIA FLORES, Margarita. La Seguridad Social y la Población Marginada en México. UNAM., México, 1985.
- 14.- GARCIA GARCIA, Fernando Augusto. Fundamentos Eticos de la Seguridad Social. UNAM, México, 1968.
- 15.- GARCIA OVIEDO, Carlos. Tratado de Derecho Social. GEA, España.
- 16.- GONZALEZ CASANOVA, Pablo. Historia del Movimiento Obrero Mexicano. UNAM-Siglo XXI, México, 1984.
- 17.- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Porrúa, S.A. México,-- 1983.
- 18.- GOÑI MORENO, José María. Derecho de la Previsión Social. Tipográfica Argentina, Argentina, 1965.
- 19.- GUZMAN OROZCO, Renaldo. La Seguridad Social en México. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de-- Comunicación Social, México, 1976.

- 20.- LOPEZ PORTILLO, José. Quinto Informe de Gobierno, Sector Salud y Seguridad Social. Talleres Gráficos de la--  
Nación, Presidencia de la República, México 1983
- 21.- MADRID HURTADO, Miguel de la. Sexto Informe de Gobierno. Pre-  
sidencia de la República, Dirección General de  
Comunicación Social, México, 1988.
- 22.- MADRID HURTADO, Miguel de la. Diario Oficial de la Federación.  
Exposición de Motivos, M. A. Porrúa. México--  
1983.
- 23.- MARTINEZ GARCIA, Gerónimo. La Política de Población en México.  
Consejo Nacional de Población, México, 1985.--
- 24.- MESA-LAGO, Carmelo. La Crisis de la Seguridad Social y la Aten-  
ción a la Salud. Fondo de Cultura Económica,--  
México, 1986.
- 25.- MORONES PRIETO, Ignacia. Tesis Mexicanas de Seguridad Social.--  
IMSS. México, s.a.e.
- 26.- NETTER FRANCK, Henry. La Seguridad Social y sus Principios.---  
IMSS. México, 1982.
- 27.- RECASEN SICHES, Luis, Filosofía del Derecho. Porrúa, S. A. Mé-  
xico, 1959.
- 28.- ROBLEDO SANTIAGO, Edgar. Epistolario de la Seguridad Social.  
IMSS. México, 1976.

- 29.- SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Mexicano de la Seguridad Social  
Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1987
- 30.- TREJO DELABRE, Raúl. Historia del Movimiento Obrero Mexicano.---  
UNAM-Siglo XXI., México, 1984.
- 31.- TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales. Derecho de la Seguridad Social. Pac, México, s. a. e.
- 32.- TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano. Porrúa, S. A.,-  
México, 1978.
- 33.- TRUEBA URBINA, Alberto. La Nueva Legislación Social, en México.-  
Porrúa, S. A. México, 1978.
- 34.- VILLA, Luis Enrique. de la Manual de Seguridad Social. Arazandi,  
España, 1977.
- 35.- WALKER LINARES, Francisco. Derecho Social Chileno. s. e., Chile-  
1970.
- BIBLIOGRAFIA LEGISLATIVA.
- 36.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Nonagésima  
primera Edición, Porrúa, S. A., Mexicano,  
1991.
- 37.- Ley del Seguro Social. Alco, México, 1990.

- 38.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Editores Unidos Mexicanos, S. A., México, 1988.
- 39.- Ley del Instituto de Seguridad para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Tomo I, Secretaría de la Defensa Nacional, México, s. f.

#### OTRAS FUENTES

- 40.- Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo V, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1984.
- 41.- ARCE GARCIA, Manuel. La pobreza es más extrema en el sur. En-- Jueves de Excelsior. num. 3551, México 9 de agosto de 1990.
- 42.- CORREA, Guillermo. EL PRONASOL, que nació como esperanza ha generado en corrupción y protestas. En Proceso, num. 727. México, 8 de octubre de 1990.
- 43.- ELIZALDE, Triunfo. México. Undécimo País más poblado del mundo. En la Jornada, año seis, num. 2110. México, 28 de julio de 1990.
- 44.- ELIZALDE, Triunfo. Déficit de 6.1 millones de viviendas en el-- País. En la Jornada, año seis, num. 2110 México, 28 de julio de 1990.

- 45.- GONZALEZ GARRIDO, Patrocinio. Segundo Informe de Gobierno.  
En la Jornada. Año siete, núm. 2228. México--  
co, 25 de noviembre de 1990.
- 46.- GONZALEZ LOPEZ, Guillermo. El marco normativo del sector  
social. Revista Mexicana del Trabajo, Tomo  
111, abril-junio de 1980, Secretaría del -  
Trabajo y Previsión Social, México, 1986.
- 47.- GUERRERO CHIPRES, Salvador. El 5% de la población posee -  
el 90% de la riqueza. En la Jornada, año -  
seis, núm. 2115. México, 2 de agosto de --  
1990.
- 48.- GUERRERO CHIPRES, Salvador. La pobreza reproche permanen-  
te al Gobierno. En la Jornada, año seis, -  
núm. 2115. México, 2 de agosto de 1990.
- 49.- PETRICH, Blanch. La Revolución parece no haber llegado a  
Chiapas. En la Jornada. Año siete, núm. --  
2244, México, 4 de septiembre de 1990.
- 50.- RAMIREZ LOPEZ, Heladio. Cuarto Informe de Gobierno. En la  
Jornada, año siete, núm. 2204. México, 31\_  
de octubre de 1990.
- 51.- REMOLINA, Felipe. Declaraciones de los Derechos Sociales.  
Ediciones del V. Congreso Interamericano -  
del Derecho del Trabajo. México, 1984.

- 52.- ROJAS, Rosa. En San Juan Peyotán, sólo un maestro para 150 niños. En la Jornada. Año siete, núm. 2197 -- México, 24 de octubre de 1990.
- 53.- SALINAS DE GORTARI, Carlos. Segundo Informe de Gobierno. - Anexo Educativo de Informe. En la Jornada, -- año siete, núm. 2206. México, 2 de octubre de 1990.
- 54.- SANDOVAL HERNANDEZ, Sergio. En Boletín Jurídico de Información. septiembre-octubre de 1976, año IV, núm. 21. IMSS. México, 1976.
- 55.- TAMBORI, Giovanni. Estrategia de la atención primaria de Salud en América Latina. En Seguridad Social, -- año XXXIV, época VI, mayo-agosto de 1985. México, 1985.