



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

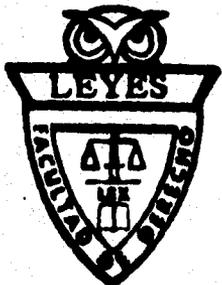
612  
2Ej

FACULTAD DE DERECHO

PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
MORENO CORTES CENOBI A GUADALUPE



FALLA DE ORIGEN

CD. UNIVERSITARIA, D. F.

1995

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A mi Madre

Doy gracias por su abnegación  
y fuente de fortaleza en todo  
momento, esencial en ésta  
etapa profesional.

A María y Rubí

Aprecio el interés y el apoyo  
que siempre he tenido de  
ambas, sobre todo en la parte  
final de la tesis.

A Manuel y a todas las  
personas que en una u otra  
forma ayudaron y animaron  
en tan importante trabajo.  
A todos mi agradecimiento.

A la Universidad

Agradezco la oportunidad para que  
hiciera posible el anhelado sueño  
de cursar la licenciatura en  
Nuestra Máxima Casa de Estudios.

A los Profesores de la  
Facultad de Derecho por  
la transmisión de sus  
sabios conocimientos.  
Mi estimable reconocimiento.

Al Lic. Pedro Reyes Mireles  
por la dedicación en la  
dirección de la tesis. Mi  
eterna gratitud.

## INDICE

INTRODUCCION	págs. I
--------------	------------

### CAPITULO PRIMERO

#### CONCEPTOS FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.1. Conceptos Generales .....	1
1.1.1. Concepto de Asistencia Social .....	2
1.1.2. Concepto de Previsión Social .....	3
1.1.3. Concepto de Seguro Social .....	4
1.2. Conceptos Jurídicos de Seguridad Social .....	6
1.2.1. Conceptos Restringidos .....	6
1.2.2. Conceptos Amplios .....	7
1.3. Fundamentos de la Seguridad Social .....	9
1.3.1. Económicos .....	9
1.3.2. Políticos .....	11
1.3.3. Sociales .....	13
1.3.4. Jurídicos .....	15
1.4. Principios de la Seguridad Social .....	18
1.4.1. Universalidad .....	18
1.4.2. Obligatoriedad .....	19
1.4.3. Unidad .....	20
1.4.4. Integridad .....	21
1.4.5. Solidaridad .....	22
1.4.6. Subsidiaridad .....	24

## CAPITULO SEGUNDO

### ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

2.1. Generales .....	27
2.1.1. Alemania .....	28
2.1.2. Francia .....	31
2.1.3. Inglaterra .....	35
2.1.4. Estados Unidos .....	37
2.2. México .....	38

## CAPITULO TERCERO

### SITUACION ACTUAL

3.1. Instituciones de Seguridad Social en México ..	47
3.1.1. Instituto Mexicano del Seguro Social ....	48
3.1.2. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado .....	53
3.1.3. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas .....	56
3.1.4. Petroleos Mexicanos .....	59
3.1.5. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores .....	61
3.2. Instituciones de Asistencia Social .....	65
3.2.1. Secretaría de Salud .....	65
3.2.2. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia .....	68

3.3. Integración de la Seguridad Social Mexicana .....	70
3.4. Organismos Internacionales Relacionados con la Seguridad Social .....	73
3.4.1. Organización de las Naciones Unidas .....	73
3.4.2. Organización de los Estados Americanos ....	75
3.4.3. Organización Mundial de la Salud .....	77
3.4.4. Organización Panamericana de la Salud .....	79
3.4.5. Organización Internacional del Trabajo ....	81
3.4.6. Asociación Internacional de la Seguridad Social .....	84
3.4.7. Conferencia Interamericana de Seguridad Social .....	86
3.4.7.1. Comité permanente Interamericano de Seguridad Social .....	89
3.4.7.2. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social .....	91

#### CAPITULO CUARTO

##### PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

4.1. La Seguridad Social en Alemania, Reino Unido y Estados Unidos	
4.1.1. Alemania .....	95
4.1.2. Reino Unido .....	100
4.1.3. Estados Unidos .....	103
4.2. La Seguridad Social en Cuba. Chile. La tendencia a la privatización y Costa Rica.	

4.2.1. Cuba .....	109
4.2.2. Chile .....	114
4.2.2.1. La Tendencia a la Privatización .....	116
4.2.3. Costa Rica .....	119
4.3. Elementos Conceptuales para una reforma legal de la Seguridad Social en México .....	123
4.4. Perspectivas de la Seguridad Social en México	130
4.4.1. El Proceso de Modernización .....	133
4.4.2. El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) ..	142
CONCLUSIONES .....	155
BIBLIOGRAFIA .....	160
HEMEROGRAFIA .....	163
LEGISLACION .....	164
DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS Y OTROS DOCUMENTOS	165

## INTRODUCCION

En las siguientes cuartillas desarrollamos el tema "Perspectivas de la Seguridad Social en México" con el enfoque solicitado por los coordinadores de esta tesis.

La información expuesta esperamos sea de valor para quien tenga interés en el tema de la seguridad social en nuestro país.

La necesidad de ir delineando los perfiles de la seguridad social, nos impulsa hablar en primer término de los conceptos, fundamentos y principios; que la sustentan. Esto nos permitirá familiarizarnos con ella para conocerla mejor y distinguirla de los conceptos que presentan significados afines con la seguridad social: el de Asistencia Social y Seguro Social entre otros; los que expondremos en los conceptos generales. Además comentamos los conceptos jurídicos los cuales subdividimos en restringidos y amplios en relación con la seguridad social.

Asimismo es esencial conocer los antecedentes que le dieron origen, es decir, la forma o los medios que los hombres utilizaron para satisfacer esa necesidad humana y social, en diversos períodos históricos y en distintos países. Sólo en algunos: Alemania, Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos; sin pretender agotar la evolución de las legislaciones extranjeras, también referimos los antecedentes en México. De éstos hablamos en el segundo capítulo,

El capítulo tercero lo dividimos en varias partes, en la primera hacemos referencia de los principales institutos encargados de la Seguridad Social en México y otros organismos que otorgan prestaciones correspondientes a la materia.

En la segunda aludimos la Secretaría de Salud, para efectos de un estudio comparativo de la cobertura de la Seguridad Social y la población usuaria de los servicios de asistencia social.

En otra parte consideramos la integración de la Seguridad Social Mexicana.

Para finalizar éste capítulo citamos los Organismos Internacionales primordiales, que tienen relación con la Seguridad Social Mexicana.

En el último capítulo formulamos algunas consideraciones que representan las modalidades adoptadas por la seguridad social en los demás regímenes; sólo tres de los industrializados; Alemania, Inglaterra y Estados Unidos. También tres de Latinoamérica: Cuba, Chile y Costa Rica.

Con base en la experiencia de estos países que nos muestran los caminos que pueden seguirse y los que deben evitarse, proponemos algunos elementos conceptuales para una posible reforma de la seguridad social mexicana.

En el apartado conclusivo resaltamos la urgencia de realizar cambios importantes para poder vislumbrar un futuro mejor de la seguridad social en México.

FALLA DE ORIGEN

## CAPITULO PRIMERO

### CONCEPTOS FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Es necesario al inicio de todo estudio, precisar la conceptualización de los diversos institutos que analizaremos en la presente tesis.

Resulta fundamental detallar los conceptos de los términos usuales en este trabajo; debemos aclarar el contenido de lo que deseamos expresar al hablar de Seguro Social, al referirnos a la Seguridad Social y determinar cuál es la esencia de estas locuciones.

Estas expresiones, son de gran utilidad para una mejor comprensión de la disertación, es decir, para saber de qué estamos hablando. Además estos términos nos servirán de base en el desarrollo del tema.

De igual importancia consideramos el conocimiento de los fundamentos y principios que cimientan la Seguridad Social.

El estudio de los conceptos, lo dividiremos en dos partes: Generales y Jurídicos en torno de la Seguridad Social

#### 1.1. Conceptos Generales

Una de nuestras principales preocupaciones fue la de especificar algunos conceptos que presentan significados afines con el de la Seguridad Social, el de; Asistencia Social; previsión Social; y Seguro Social; entre otros.

### 1.1.1. Concepto de Asistencia Social

El motivo por el cual empezamos con este concepto es, de acuerdo con ciertos autores; la seguridad social comenzó en algunos países con regímenes de lo que hoy se conoce como asistencia social.

Obra de naturaleza caritativa que realiza el Estado con sus propios recursos para satisfacer las necesidades más apremiantes de los menesterosos. 1/

Eran financiados por el erario nacional con prestaciones de un monto que se ajustaba de acuerdo con los recursos de que disponían los beneficiarios. Posteriormente la protección del Estado por conducto de la asistencia fue reemplazada por algún régimen del seguro social.

Aun en ciertos países donde existe el seguro social persiste la asistencia social para las personas que por una u otra razón quedan excluidas del campo de acción del seguro o que las prestaciones que reciben de él son insuficientes para satisfacer sus necesidades. 2/

---

1. Cfr. GARRONE, José Alberto. "Asistencia Social". En Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot. Tomo I. Ed. Abeledo-Perrot. Argentina. 1986. p. 200.

2. O.I.T. Introducción a la Seguridad Social. Ed. O.I.T. Ginebra. 1984. p. 3.

En nuestro país, en la Ley del Sistema Nacional de Asistencia Social vigente a partir del 10 de enero de 1986, se define a la Asistencia Social como 'el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva'.

Antes de continuar con el estudio, creemos importante resaltar las diferencias jurídicas entre la asistencia y la seguridad social.

En cuanto a la cobertura. La asistencia atiende a población abierta y la seguridad social a población derechohabiente que protege a través de los institutos que la integran.

Por la finalidad. La asistencia, de acuerdo con lo que establece la Ley, está encaminada a satisfacer las necesidades más apremiantes de los menesterosos y sólo al individuo. En cambio la seguridad social, por medio de uno de sus instrumentos; el seguro social, proporciona tanto al individuo como a su familia una amplia protección que comprende diversas prestaciones como el aspecto médico, pago de días de incapacidad por enfermedad, pensión, entre otras.

La asistencia en cuanto a prestaciones sociales no pueden ser exigidas por un indigente, en tanto que un trabajador si puede demandar el cumplimiento cuando le son negadas algunas de éstas prestaciones sociales. Asimismo en la asistencia el servicio es gratuito. Por el contrario en la seguridad social, el trabajador o empleado aporta una cuota periódica por tanto, el servicio no es gratuito; además cubren los gastos los patronos y el gobierno, de esta manera el presupuesto es cubierto de forma tripartita.

Por el momento no ahondaremos en este aspecto por no ser el tema central del estudio.

#### 1.1.2. Concepto de Previsión Social

En relación con este concepto, algunos autores la consideran como un conjunto de normas, principios e instituciones que buscan la satisfacción de la necesidad presente no sólo de los trabajadores considerados individualmente, sino también de las comunidades obreras y más aun de aquellas que sólo cuentan con su fuerza de trabajo como patrimonio personal y familiar. 3/

Posteriormente, el Estado perfecciona esta filosofía; al organizar la estructura jurídica de lo que ahora conocemos como seguridad social.

---

3. Cfr. VILLAGORDOA, José Manuel. Marco Conceptual de la Seguridad Social. Ed. CIESS. México. 1984. p. 16.

### 1.1.3. Concepto de Seguro Social

Diversos autores no se han puesto de acuerdo en relación con la acepción si el Seguro Social es un 'seguro' en opinión de Burns, manifiesta que depende como se defina el 'seguro' y qué conceptos se le atribuyan. También, dice que parte de la discusión, es una cuestión semántica. Aun cuando se estima apropiado considerar el seguro social como un 'seguro' resulta evidente que es un seguro muy distinto al del seguro particular comercial. 4/

Por otra parte, González Díaz Lombardo, define el Seguro Social como "la institución o instrumento de la Seguridad Social mediante la cual se tiende a garantizar, solidariamente organizados los esfuerzos del Estado y la población económicamente activa, para atender a los riesgos y contingencias a que están expuestas y aquellas que de ella dependen, a fin de lograr el mayor bienestar posible, que permitan a todos una vida cada vez más auténticamente humana". 5/

De lo expuesto inferimos que Seguridad Social y Seguro Social son dos conceptos en estrecha relación; la primera presupone la del segundo. La Seguridad Social es el género y el Seguro Social su instrumento.

4. Cfr. BURNS, Eveline M. Seguridad Social y Acción Pública Trad. del Inglés por Jaime Mtez. Baca. Ed. Limusa. México. 1965. p. 76.

5. GONZALEZ Díaz Lombardo, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Ed. UNAM. México. 1973. p.14.

## 1.2. Conceptos Jurídicos

En relación con el concepto de la Seguridad Social existen dos corrientes doctrinarias: la de los Conceptos Restringidos y la de los Conceptos Amplios.

### 1.2.1. Conceptos Restringidos

En la breve síntesis que precede encontramos la evolución de lo que hoy se llama Seguridad Social. Para algunos autores, la expresión fue utilizada por primera vez por Simón Bolívar; en el Congreso de Angostura, el 15 de febrero de 1819. En el histórico discurso Bolívar, afirmó: 'el sistema de gobierno más perfecto es aquél que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política'. 6/

Para Jarach, 'la Seguridad Social es el conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de la capacidad de trabajo le impidan conseguirlo por sus propios medios'. 7/

---

6. DAVALOS M., José. Coordinador. Cuestiones Laborales en Homenaje al Maestro Mozart Victor Russomano. Editorial UNAM México. 1988. p 515.

7. Cit. por CABANELLAS, Guillermo. "Seguridad Social". En Diccionario de Derecho Usual. Tomo VII. 20a. ed. Ed. Heliasta. Argentina. 1981. p. 331.

López Valencia, en una de sus definiciones; sugiere que la Seguridad Social significa "los auxilios que el obrero recibe del Estado, en forma de seguros o subsidios; tales como el de desocupación, enfermedad, invalidez, ancianidad y otros" 8/

Como podemos apreciar, estos conceptos son limitados en el sentido de que los circunscriben a los trabajadores.

### 1.2.2. Conceptos Amplios

Entre los exponentes de esta postura tenemos los siguientes:

Pérez Leñero dice: "La Seguridad Social es la parte de la Ciencia Política que mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión o asistencia, tiene por fin defender o propulsar la paz y prosperidad general de la sociedad a través del bienestar de todos sus miembros" 9/

William Beveridge, definió la Seguridad Social como el "conjunto de medidas adoptadas por el Estado para los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que

8. Idem.

9. PEREZ LEÑERO, José. Fundamentos de la Seguridad Social. Ed. Aguilar. España. 1956. p. 35.

sea la situación de conjunto de la sociedad en que viven"<sup>10</sup>

Por su parte Ramón Gómez, manifiesta 'la Seguridad Social nace de realidades sociales y de necesidades del individuo y se traduce en una unidad universal de protección biosocioeconómica' <sup>11/</sup>

La Ley del Seguro Social (mexicana), en el artículo 2o. establece: "La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo".

La postura que adoptamos es la de los conceptos Amplios y proponemos el siguiente concepto:

La Seguridad Social es el conjunto de normas, principios e instituciones que surgen de la necesidad del hombre; tiene como finalidad la protección de todos los miembros de la sociedad de cualquier riesgo social como la enfermedad, la asistencia y demás servicios que tiendan a la elevación de la condición humana.

---

10. Cit. por ALONSO OLEA, Manuel. Instituciones de Seguridad Social. 5a. ed. Ed. Instituto de Estudios Políticos. España. 1974. p. 18.

11. Cit. por BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Ed. Harla. México. 1987. pp. 14-15.

### 1.3. Fundamentos de la Seguridad Social

Con el fin de facilitar la comprensión de los fundamentos de la Seguridad Social, los ordenamos en económicos, políticos, sociales y jurídicos, es importante destacar que tal división no es en orden de importancia; puesto que todos ellos actúan y se relacionan entre sí. Hicimos este ordenamiento sólo para fines didácticos.

#### 1.3.1. Económicos

En repetidas ocasiones se ha aludido a la mutua dependencia entre la Seguridad Social y la Economía, aquí estudiaremos el fundamento de esa mutua vinculación; los fundamentos económicos de la Seguridad Social.

Así Pérez Leñero, señala que; dos son los caracteres que encontramos en el momento del desarrollo económico que más han influido para la implantación de la Seguridad Social. Uno es la inestabilidad progresiva que tiene el sistema económico actual; el otro, la deshumanización del trabajo a que tiende el progreso económico. La Seguridad Social está concebida para remediar esos males. 12/

También dice: "Sobre el capital y el trabajo se fundamentan todos los planes de la seguridad social. Esta señala igualmente sus derechos respectivos ... ". 13/

12. PEREZ LEÑERO, José. Ob. cit. p. 229

13. Ibidem. p. 236.

En la misma tendencia encontramos a Martí Bufill, quien sobre el trabajo fundamenta la Seguridad Social: 'la justa valoración del trabajo implica ... satisfacción de las necesidades fundamentales de la familia en orden a habitación, manutención, vestido, etcétera; así como los esparcimientos que la sociedad permite. El trabajo, así es la prima de la seguridad y del desenvolvimiento de la vida familiar. Sin embargo, si la justa valoración del trabajo determina la posibilidad de una seguridad económica, se entiende que tal seguridad se basa, en primer lugar, en que la familia tenga una composición media del número de miembros que la constituya y goce de una salud también normal ... 14/

Es en este aspecto, es decir, la prestación y financiamiento de los servicios de 'Salud'. Donde a consideración de José Vera, tiene que ver con el proceso productivo. Por eso, afirma: "La salud es condición indispensable para que la población intervenga en el proceso productivo y ello justifica que el costo de asegurarla y restablecerla se considere como parte integrante del valor final de la producción". 15/

Así como existen algunos teóricos que se pronuncian en pro de la seguridad social, también hay

14. Cit. por CABANELLAS, Guillermo. Ob. cit. p. 333.

15. VERA, José. "Fundamentos Económicos de la Seguridad Social". En Sociedad Chilena de Salubridad. Quintas Jornadas realizadas en Chile. 15-17. dic. 1958. p. 18.

oponentes de ésta materia; por los elevados costos que representan los sistemas de seguridad social.

La polémica persiste, por lo que algunos autores sostienen que, mientras la economía nacional no crezca a un ritmo de tres o cuatro veces más alta que la población la seguridad social no significará ningún beneficio.

Por no ser materia de este trabajo profundizar en los aspectos económicos de la seguridad social, sólo nos queda decir que a pesar de sus imperfecciones, ha resultado ser uno de los retribuidores de la riqueza de las naciones; al proporcionar prestaciones médicas y otros servicios a los grupos de escasos recursos económicos, para lograr así amortiguar las presiones que presentan esos grupos.

### 1.3.2. Políticos

En la actualidad, sobre todo, a partir de que la Seguridad Social adquirió autonomía doctrinal, las reglas fundamentales que la integran poseen características de orden público, de imperativa vigencia y de exigencias para sus beneficiarios. El objetivo de aquélla se incorpora a los más importantes del Estado moderno, en el que los fines políticos se encuentran superadas las etapas de beneficencia de antaño.

Aún con sus imperfecciones el Estado se justifica por sus fines. Cualquier fin social puede ser realizado por el Estado por medio de sus funciones. Si el Estado ha existido y existe es porque tiene fines que realizar.

La sociedad creó al Estado por su propia insuficiencia para realizar los fines sociales, porque el hombre a merced de las 'circunstancias' hubiera acabado por destruirlo. 16/

Es así, como uno de los fines primordiales del Estado es el de proveer al individuo de los medios necesarios para su pleno desarrollo y lograr con ello el bienestar de la comunidad, como lo señala Héctor González Uribe, quien nos hace notar "los fines esenciales del Estado son aquellos fines supremos que los individuos en forma aislada no podrían realizar; como la paz, la seguridad y el bienestar espiritual y material. Se requiere del esfuerzo total de la comunidad, representada por el Estado para que ellos puedan realizar de la mejor manera posible". 17/

En ese mismo sentido se pronuncia Pérez Leñero, quien al respecto dice:

"La justificación y los fines del Estado frente a la seguridad social interesa principalmente la segunda: la de los fines del Estado para deducir de ello el contenido político de la Seguridad Social". 18/

16. Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. 10a. ed. Ed. Porrúa. México. 1991. p. 68.

17. GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. 2a. ed. Ed. Porrúa. México. 1977. p. 508.

18. PEREZ LEÑERO, José. Ob. cit. p. 196.

**FALLA DE ORIGEN**

Por último, George Jellinek, en relación con el tema que nos ocupa señala:

Toda actividad del Estado tiene como fin último, cooperar a la evolución progresista: en primer lugar de sus miembros, no sólo actuales sino futuros, y además, colaborar a la evolución de la especie, esto es, hacer más viva la conciencia de la solidaridad en los pueblos, y hacer que ésta realidad supere al Estado y colabore en la evolución de la especie. 19/

Aunque no fijemos un fin permanente al Estado, objetivo y concreto, no podemos olvidar que los individuos y la comunidad necesitan las instituciones sociales (una de ellas es el Estado) para sus fines particulares.

Para finalizar este aspecto, podemos comentar que si el fin de la seguridad social, es lograr el desarrollo individual y social del ser humano, entonces esta disciplina es uno de los medios idóneos para alcanzar el logro de los fines del Estado.

### 1.3.3. Sociales

De acuerdo con la corriente sociológica, podemos afirmar que el ser humano es un ente social por naturaleza, es decir, que el hombre sea producto de las relaciones que establece durante su vida.

19. Cfr. JELLINEK, George. Teoría General del Estado. Trad. del Alemán por Fernando de los Ríos. Ed. Albatros. Argentina. 1981. p. 196.

Al respecto Pérez Leñero manifiesta que: se ha ido aplicando a la seguridad social la doctrina clásica de la sociedad, para deducir de ella sus fundamentos sociológicos. Y que en síntesis agrupan algunas consideraciones para desentrañar el sentido y contenido social de esta nueva institución. Las cuales se deducen de sus medios y de su gestión.

El bienestar y seguridad individual es en la seguridad social un medio para alcanzar el fin que ésta se propone: el bienestar y seguridad de toda la sociedad.

La gestión, es pública y concretamente llevada a través de una estricta cooperación de todos los miembros de la sociedad. 20/

La Seguridad Social representa así, la respuesta a las injusticias que surgen de las contradicciones sociales de la actualidad: en ese sentido se expresa la AISS al hacer tal aseveración: "De hecho, la inseguridad y desigualdades sociales, miseria y subdesarrollo representan no solamente la negación de la justicia social sino un obstáculo al pleno desarrollo del hombre. La conciencia social en relación con estos problemas despierta siempre el deseo de alcanzar el mayor bienestar y una mayor equidad; esta es una respuesta social a una situación paradójica de un mundo que alcanza un progreso tecnológico acelerado con las proyecciones del futuro que ensanchan el universo conocido, en presencia de la situación de grandes masas que

20. Cfr. PEREZ LEÑERO, José. Ob. cit. pp. 145-146.

luchan por elevar su nivel de vida". 21/

Para concluir este fundamento, podemos referir que la seguridad social no resuelve todos los problemas sociales; pues no se pueden resolver todos los problemas sociales con la seguridad social.

#### 1.3.4. Jurídicos

El fundamento legal de la seguridad social, en México, lo encontramos en el orden jerárquico que a continuación exponemos:

1.3.4.1. Los ordenamientos que se encuentran contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción XXIX del inciso a) y la fracción XI del inciso b) del artículo 123 constitucional. También en este ordenamiento jurídico existen disposiciones que se encuentran en íntima relación con esta materia y que deben ser tomadas en cuenta como fundamentos jurídicos de ella.

Al entender a la seguridad social en un sentido amplio, tendremos que admitir que las normas que regulan esta disciplina no únicamente son las que se relacionan con el Seguro Social, además comprende todas aquellas que

21. Informe de la AISS. "Desarrollo y tendencias de la Seguridad Social". En Seguridad Social. Ed. Publicaciones de la CISS y AISS. año XVI. ep. III. Nos. 46-47 México. julio- oct. 1967. p. 4

tiendan a la superación del trabajador, en primer lugar, y de la sociedad, en segundo término, en todos los aspectos, por ser el fin último de la materia en cuestión.

Así, el artículo 3o. constitucional se considera como fundamento de la Seguridad Social, porque establece que la educación debe ser un medio para que el ser humano tenga un desarrollo armónico de sus facultades, objetivo de la materia que nos ocupa.

Asimismo, el artículo 4o. de nuestro máximo ordenamiento jurídico, al establecer el derecho a la salud, a la vivienda y la protección de los menores, constituye fundamentos de la Seguridad Social, puesto que comprende medidas que tienen por finalidad la coincidente con los fines de la materia a la cual nos referimos.

Los artículos 25 y 26 Constitucionales, los que establecen la rectoría económica del Estado y lo faculta para establecer las políticas de desarrollo que estime convenientes, busca con ello el beneficio y superación económica del pueblo en general, objetivo también de la Seguridad Social.

**1.3.4.2. Normas Ordinarias y Ordinarias Supletorias.** Se encuentran contenidas en las leyes específicas de la materia, entre ellas podemos mencionar: la Ley Federal del Trabajo; Ley del Seguro Social, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los

Trabajadores del Estado. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Fondo de garantías y fomento para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT).

1.3.4.3. Normas Reglamentarias entre estas se pueden citar el Reglamento para la Inscripción de Patrones y Trabajadores; Pago de Cuotas y Contribuciones al IMSS; Clasificación de empresas y grados de riesgos para el seguro de Riesgos de Trabajo en el régimen del IMSS; Reglamento General de Seguridad e Higiene Industrial, entre otras.

1.3.4.4. Normas Operativas o de Operación. Fijan criterios de aplicación o interpretación a casos concretos en acuerdos, circulares, instructivos y otras.

También en el Código Fiscal de la Federación, emanan normas supletorias hacia las leyes parafiscales de Seguridad Social (que entró en vigor en 1983), establece la posibilidad de que las normas de operación que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación puedan crear derechos en favor de los particulares.

Con lo anteriormente expuesto no pretendemos incluir en la materia que analizamos, los aspectos que corresponden a otras áreas, sólo intentamos tomar los aspectos más relevantes de ellos con el fin de que la Seguridad Social cumpla su objetivo.

## **1.4. Principios de la Seguridad Social**

Diversos autores han estimado que los principios fundamentales de la Seguridad Social son los siguientes:

### **1.4.1. Universalidad**

El primer principio Antonio Zelenka, lo denomina Generalización de la seguridad social. Esta generalización se manifiesta de dos formas: Primero, respecto al campo de aplicación, es decir, la delimitación de las personas y segundo, respecto a los riesgos cubiertos.

No podría hablarse de la Seguridad Social, si la protección abarcara solamente un grupo de trabajadores. El objeto final es el de lograr la protección de la población, meta alcanzada en algunos países. 22/

En el mismo sentido se pronuncia Martínez Vivot, quien dice: "Se refiere al objeto de generalización de las personas comprendidas en el sistema, con el propósito final de que toda la población quede amparada por él. Cabe recordar en este sentido que si bien en sus inicios sólo los trabajadores dependientes y los de los medios urbanos eran los que gozaban de algunos beneficios sociales, tal situación ha ido transformándose, comprendiendo a los trabajadores autónomos y rurales, aunque no siempre en una

22. Cfr. ZELENSKA, Antonio. Principios Fundamentales de la Seguridad Social. Ed. Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. España. 1959. p. 12.

cobertura tan amplia". 23/

Para nosotros el principio de Universalidad se relaciona con el campo de aplicación de las normas de Seguridad Social, las cuales deben comprender un número cada vez mayor de personas, sin distinción de sexo, edad, condición económica, política o social.

#### 1.4.2. Obligatoriedad

Este se refiere a que el Seguro Social puede asumir dos formas: la voluntaria y la obligatoria.

La Ley del Seguro Social establece el forzoso (artículos 6, 11 al 14).

Sachet sostiene, que al hacer forzoso el Seguro se hace higiene social; que como la higiene sanitaria acrecienta el bienestar de la humanidad. 24/

Compartimos la idea de Miguel García, de que la Obligatoriedad significa sacrificar los intereses individuales frente a los intereses colectivos. 25/

23. MARTINEZ VIVOT, Julio J. Elementos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ed. Astrea. Argentina. 1988. p. 589.

24. Cit. por ARCE CANO, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Ed. Porrúa. México. 1972. p. 84.

25. Cfr. GARCIA CRUZ, Miguel. La Seguridad Social. Bases. Evolución. Importancia Económica. Social y Política. Ed. IMSS. México. 1951. p. 71.

### 1.4.3. Unidad

El tercer principio que hemos considerado es el de la Unidad; primero, dentro de la propia Seguridad Social y, posteriormente, la coordinación con los demás sectores o mejor aún, la integración de la Seguridad Social al conjunto de la vida económica y social del país.

La Seguridad Social desarrolla su acción en tres aspectos: prevención, indemnización y readaptación. Estas tres actividades en conjunto pueden constituir un régimen coordinado que permita una acción unificada para garantizar la protección de las personas contra los riesgos sociales.

Con esta unificación se ha constituido una administración para todos los seguros, es decir, un sólo órgano administra todos los seguros. Donde se respetan las características y la reglamentación de cada uno: es única; consideramos que todos son parte de una sola unidad.

Creemos que con este principio se busca que tanto las prestaciones como las cuotas de seguridad social sean uniformes para toda la población, para evitar que surja la duplicidad de funciones de organismos distintos, así como, desigualdades en las prestaciones que otorgan. Lo cual iría en contra del principio de solidaridad.

Por tal motivo, hemos valorizado que para el buen funcionamiento de la Seguridad Social sea una sola institución la encargada de otorgar las prestaciones y cobrar las cuotas de manera uniforme.

#### 1.4.4. Integridad

Este principio de la Seguridad Social, tiende a garantizar una protección adecuada y verdadera, es decir, que las prestaciones en especie y en dinero respondan, efectivamente a las necesidades de los beneficiarios.

Fajardo Crivillero, Expresa: "El principio de integralidad o integridad está referido a las prestaciones. Según él las prestaciones que imparte la Seguridad Social, dentro de un criterio orgánico y sistematizado, deben cubrir la integridad del infortunio o aflicción social para la cual han sido creadas; concebida en términos de cantidad y oportunidad. Cuando las prestaciones no cumplen este designio, en grado de suficiencia y rapidez, evidentemente no responden ni se ajustan al criterio esencialmente tuitivo de esta institución". 26/

Estamos de acuerdo con el citado autor y puntualizamos en que este principio de integridad se funda en la suficiencia de prestaciones que la seguridad social debe otorgar a sus asegurados, es decir, que las prestaciones otorgadas sean suficientes y oportunas para cubrir los riesgos para las cuales fueron creadas.

---

26. FAJARDO CRIVILLERO, Martín. Derecho de la Seguridad Social. Ed. Talleres Gráficos. Perú. 1975. p. 110.

**FALLA DE ORIGEN**

### 1.4.5. Solidaridad

La comunidad de intereses y aspiraciones que implica la solidaridad; la colaboración conjunta y recíproca de todos los integrantes de la sociedad, es uno de los principios fundamentales de esta materia.

El hombre, aisladamente, no puede hacer frente a las contingencias sociales, salvo contadas excepciones.

Es como dice Poviña, el individuo no vive aislado. Los hombres están unidos por la sociedad, que es también un estado natural del ser humano. Dicha solidaridad se asienta en dos principios, los cuales son: la cooperación entre sus semejantes y la ayuda que se prestan los hombres. En consecuencia, realizarla es poner en práctica un deber colectivo, resultante de una ley natural. 27/

El principio de solidaridad no ha sido interpretado correctamente, formulándose, objeciones en el sentido de que, si todos han de contribuir, al sufrir el infortunio, todos debieran recibir los beneficios previstos.

Martí Bufill ha expresado: "las prestaciones hay que darlas, no cuando surge el infortunio, sino cuando del mismo se deriva realmente la necesidad. Así las prestaciones sanitarias hay que darlas siempre, porque ... los infortunios de salud siempre crean necesidades ..." 28/

27. Cit. por MARTINEZ VIVOT, Julio J. Ob cit. p. 586.

28. Cit. por ETALA, Juan José. Derecho de la Seguridad Social. Ed. Ediar. Argentina. 1966. p. 377.

La solidaridad obligatoria creada entre todos los miembros de la colectividad para su financiamiento, no tendría por objeto más que el mejor reparto de las cargas en función de las capacidades contributivas de cada uno.

Así en materia de vejez, la jubilación, que es una prestación, puede ser considerada como la contrapartida de los aportes efectuados, igualmente puede ser considerada como la expresión del derecho al descanso luego de haber prestado servicios durante un tiempo determinado o al cumplir cierta edad en que la ley presume la vejez, en este caso no se tendría en cuenta si los aportes han sido o no efectuados. <sup>29/</sup>

Por tanto, este principio estima que la responsabilidad de los riesgos que puede sufrir la población, deben recaer precisamente, en la sociedad; esta es la responsable de otorgar a los individuos los medios suficientes para vivir dignamente, cuando por alguna causa, se ven imposibilitados para allegarse recursos por sí mismos, en otras palabras, si la sociedad se beneficia del trabajo individual, justo es que sostenga a éste cuando por alguna causa no pueda seguir laborando.

29. Cfr. ETALA, Juan José. "Seguridad Social, Principios, Tendencias y terminología". En Revistas Iberoamericanas de Seguridad Social. Ed. artículo publicado en la revista: Legislación del Trabajo. año XIX. No. 4. Argentina. sept., 1970. p. 1483.

#### 1.4.6. Subsidiaridad

La solidaridad, aun impuesta obligatoriamente, no debe impedir la iniciativa, la libertad y la responsabilidad individuales. Sin perjuicio del anterior principio rige la Seguridad Social: la Subsidiaridad.

Cada cual debe tomar por sí las providencias necesarias para solucionar sus problemas en la medida de sus posibilidades, y únicamente cuando no pueda resolverlos por sí solo, recurrirá supletoriamente a los beneficios que le otorga la Seguridad Social. Las prestaciones de la Seguridad Social. no son obligatorias, más bien son derechos que pueden o no ejercer y utilizarse.

El carácter subsidiario de la Seguridad Social ha sido puesto de manifiesto por la doctrina social católica, es en una ciudad Belga donde tiene su base. Allí se ha expresado que el hombre es el primer responsable de sus medios de existencia. El Estado no es el primer responsable en este terreno. 30/

Como dijo alguna vez Abraham Lincon 'No se debe ayudar permanentemente a los hombres haciendo por ellos lo que ellos pueden hacer por ellos mismos' 31/

30. *Ibidem.* p. 1484.

**FALLA DE ORIGEN**

31. RICHARSON, J. Henry. Seguridad Social. Aspectos Económicos y Financieros. Trad. del inglés por Guillermo A. Berisso. Ed. Victor Lerú. Argentina. 1962. p. 42.

La previsión personal y la solidaridad crean en los hombres el deber de unir sus esfuerzos en la defensa de las personas y de las familias contra los riesgos de la vida. Al solidarizar las aportaciones y los riesgos, los seguros sociales ofrecen a los que no disponen de reservas suficientes, el medio de protegerse eficazmente contra las cargas, que el porvenir pueda depararles a consecuencia de accidentes y enfermedades, paro y vejez. El Estado no está obligado a procurar directamente los bienes materiales, una de sus misiones es la de estimular el desarrollo del espíritu de solidaridad y previsión entre los ciudadanos, así como promover la creación y desenvolvimiento de instituciones capaces de defenderlos junto con sus familias, contra los infortunios de la vida y respetar la libertad y responsabilidad de las instituciones nacidas de la iniciativa privada y, en caso necesario, suplir sus actividades en la medida y forma requeridas por el bien común. Con el objeto de garantizar a todos el mínimo necesario, el Estado puede, y en ciertos casos, debe, hacer obligatoria la afiliación a los Seguros Sociales. 32/

Situación que en nuestro país sí es obligatoria la afiliación al Seguro Social, obligación que corresponde a los patrones.

---

32. ETALA, Juan José. Ob. cit. p. 1484.

## CAPITULO SEGUNDO

### ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Este capítulo lo dividimos en dos partes en la primera mencionamos los antecedentes en general; sólo en algunos países: Alemania, Francia, Inglaterra y Estados Unidos. En la segunda parte los antecedentes de la seguridad social en México.

A veces sucede, cuando estudiamos un fenómeno, una institución o al determinar ciertas causas o principios; creemos que estamos ante algo nuevo. Sin embargo, al encontrar los antecedentes éstos nos revelan que lo novedoso es la forma en que se aborda y no el contenido. Verbigracia el Seguro Social, es una forma, un medio o un instrumento de la Seguridad Social para satisfacer una necesidad humana; no es la única; es sólo una forma o instrumento para contrarrestar esa necesidad.

Por tal motivo, antes de continuar con el análisis de la Seguridad Social; es necesario conocer los antecedentes que le dieron origen, es decir, la forma o los medios que los hombres utilizaron para dar satisfacción a esa necesidad humana y social, en diversos períodos históricos y en diferentes países.

La necesidad humana y social a la cual hacemos referencia, es la que actualmente se denomina Seguridad Social.

Por lo cual mencionaremos los antecedentes históricos de acuerdo con lo anteriormente expuesto.

## 2.1. Generales

Puede afirmarse que aún con los éxitos que se obtuvieron en casi todos los países del mundo por los Seguros Sociales y la Asistencia Pública éstos resultaron con el tiempo insuficientes para contener la miseria y la indigencia de los pueblos.

Pasan muchos años antes de que se reconozca el derecho de los trabajadores para ser indemnizados por los siniestros en el trabajo, por la vejez, la invalidez y la muerte, y por los estados de enfermedad y maternidad.

Además las transformaciones aceleradas de las estructuras sociales y económicas; los choques entre los numerosos grupos humanos de nuestra era, que determinaron catástrofes colectivas con su secuela de dolor y de incertidumbre. Todo ello motivó que se alentara una nueva forma más justa de convivencia; encontrándose en la seguridad social, entendida con sentido y finalidades sociales. El calificativo de 'social' delimita el alcance de la seguridad su omisión podría oscurecer la índole de la seguridad de que se trata.

A pesar de que la Seguridad Social responde a pasados anhelos, sin embargo, adquiere mayor importancia en éstos tiempos de inseguridad. 33/

---

33, GOÑI MORENO, José María. Derecho de la Prevision Social. Ed. Ediar. Argentina. 1956. p. 84.

Existen diferentes opiniones en relación con el lugar de origen de la Seguridad Social para algunos autores fue en Alemania; otros dicen que en Francia; hay quienes aseguran que en Inglaterra. También encontramos que ciertos estudiosos de la materia afirman que fue en los Estados Unidos de Norte América.

En este orden expondremos los antecedentes de la Seguridad Social; cabe aclarar que no es por la importancia del lugar donde primero aparece, sólo para efectos didácticos.

### **2.1.1. Alemania**

La respuesta ideológica ante el estado más deprimente en que se encontraban los trabajadores la representó el socialismo, el cual significó una esperanza para los obreros de esa época.

Al respecto De la Cueva refiere: los precedentes inmediatos del Seguro Social se encuentran en el derecho Alemán; en efecto, el cambio en la ideología política del Estado Alemán; la razón de que en ese país se creara la institución: A mediados del siglo XIX. ... 34/

La aparición del Seguro Social, si bien obra política social alemana, tuvo su causa inmediata en el movimiento político-social de los trabajadores de aquella Nación.

---

34. CUEVA, Mario De la. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. 8a. ed. reimpresión. Ed. Porrúa. México. 1967. p. 186.

De esta manera los obreros se identifican con el socialismo para defender sus intereses, surgen así los primeros sindicatos y asociaciones que lucharon física e ideológicamente contra el sistema imperante en ese tiempo.

La fuerza e importancia que los sindicatos adquirieron obligó a los gobiernos, entre otros el alemán, a adoptar algunas estrategias para controlar la situación.

De la Cueva continúa diciendo: Bismarck quería el mejoramiento de las condiciones de vida de los obreros alemanes, pero se dió cuenta de que el movimiento obrero social demócrata amenazaba la paz interna del país y a efecto de ponerle un dique, dictó, el 21 de octubre de 1876, la ley antisocialista, que prohibió toda asociación que, mediante la práctica de doctrinas demócratas, socialistas o comunistas, pretendiera la transformación del orden político y social: ante el disgusto de los trabajadores y para compensar la pérdida de la libertad de pensamiento, el Emperador Guillermo I el 17 de noviembre de 1881, anunció, en un mensaje la creación del Seguro Social. 35/

En el mismo sentido se pronuncia Briseño Ruiz, afirma: Las primeras leyes que crean y regulan un auténtico Seguro Social son promulgadas por el canciller de Prusia Otto Von Bismarck, durante la época del emperador Guillermo I.

\_\_\_\_\_ ... La primera Ley de un auténtico Seguro Social

35. Ibidem. p. 187

fue la del seguro obligatorio de enfermedades, establecida el 13 de junio de 1883; la segunda, el 6 de julio de 1884, sobre seguro de accidentes de trabajo de los obreros y empleados de las empresas industriales; y otra más el 22 de junio de 1889, con el seguro obligatorio de invalidez y de vejez.

Si un trabajador caía enfermo, el seguro de enfermedad le proporcionaba atención médica y ayuda financiera cuando sufría un accidente, el fondo de compensación sufragaba todos los gastos médicos; cuando quedaba total o parcialmente incapacitado, invalido, habiendo cumplido los 65 años y estado cesante, recibía una pensión que le permitiera vivir decorosamente.

Los gastos del seguro de accidentes eran sufragados por el patrón; los del seguro de enfermedad se repartían entre la empresa y el empleado, así como los de vejez e invalidez.

No obstante, hasta 1911, cuando se recopilaron estas disposiciones, con la promulgación del Código Federal de Seguros Sociales y la Ley de Seguros de Empleados Particulares.

Sin embargo, el sistema de seguros de Bismarck, que abarcaba salud, vejez, enfermedad y accidentes tenía la deficiencia de no incluir la previsión de desempleo, impuesto por Inglaterra desde 1911 e incorporado en Alemania hasta 1926, donde fracasó debido al desempleo. 36/

36. BRISEÑO RUIZ, Alberto. Ob. cit. pp. 67-69.

### 2.1.2. Francia

Algunos autores sostienen que es en éste país, donde surge el seguro social.

Al respecto Gustavo Arce, dice: ... 1850 Francia, y no Alemania, como comunmente se cree, da el primer paso hacia la fundación del seguro social.

El número creciente de industrias peligrosas, debido a los progresos científicos y al empleo cada vez más general de maquinaria, multiplicaban los accidentes del trabajo. La naturaleza de la industria capitalista, desalmada e impersonal, al aumentar o disminuir la planta de obreros, según las exigencias del mercado, hace mas desastrosas las condiciones de vida del asalariado. De ahí la conveniencia de casi todos los países han visto de imponer el seguro social. Sin éste los trabajadores se ven en la miseria, abandonados a su desgracia, y al Estado, dentro de su función tutelar, fundada en razones del bien público, corresponde protegerlos y ayudarlos.

Así, en el año de 1850 aparece la primera Ley del seguro de enfermedad en Francia, en 1883 Alemania imita el ejemplo; al igual que otros países europeos y algunos del Continente Americano. 37/

---

37. ARCE CANO, Gustavo. Los Seguros Sociales en México. Ed. Botas. México. 1944. pp 43-44.

De esta manera llega la influencia del derecho francés a nuestro continente.

Así lo manifiesta Goñi Moreno: Nuestro régimen jubilatario no sólo recibió, por razones de filiación histórica, el influjo de los montepíos españoles. También se ha visto poderosamente influido por las pensiones francesas de retiro.

La legislación argentina se inspiró originalmente en el derecho francés, acaso por la afinidad existente entre el liberalismo de los dos países en el siglo pasado. Así, al fundamentarse en 1886 un proyecto sobre jubilaciones, dióse en el Congreso Nacional, que el sistema propiciado en nuestro país se ajustaba a los lineamientos de la ley francesa de 1789, y de la posterior de 1853.

En Francia las pensiones respondían en los primeros tiempos a facultades discrecionales del monarca. Las constancias del Libro Rojo de la Revolución francesa permiten demostrar que en muchos casos se había concedido por servicios prestados o por servicios futuros. ...

... Hasta que el 9 de junio de 1853 se sancionó el primer régimen orgánico de pensiones para los empleados públicos. Instituyó el régimen de aportes equivalentes al cinco por ciento de los sueldos. 38/

---

38. GOÑI MORENO, José María. ob cit. p. 39.

Otro autor, al referirse a la seguridad social francesa, comenta que: los primeros orígenes del seguro social ... a principios del siglo XX, cuando las sociedades mutualistas tuvieron un gran impulso. Esas sociedades acordaban a sus miembros voluntarios prestaciones de la misma naturaleza que las actuales del seguro social.

Paralelamente, desde esta época se organizó cierto número de programas de retiro voluntario -para los funcionarios, militares y los mineros. Otros surgieron en esta época- régimen de pensiones de retiro de los ferroviarios en 1909, pensiones obreras y campesinas en 1910.

En 1930, se crearon las seguridades sociales -Assurances Sociales-, que entrañaron el paso de la cotización voluntaria a la cotización obligatoria.

En 1945-46 fue instituida la seguridad social, que deja subsistir las sociedades mutualistas, y que, en su seno ha integrado diversos regímenes especiales que ya existían antes.

Sus orígenes explican la complejidad de la organización del seguro social, ... 39/

Sugerimos al lector que le interese ahondar en este aspecto, leer el artículo que consultamos.

39. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. "La Seguridad Social Francesa". En Revista Mexicana del Trabajo. No. 1 Tomo III. enero-marzo. 1973. p. 73.

Por su parte Pierre Leclerc refiere que, a fines del siglo XIX empezaron a desarrollarse en Francia lo que años más tarde serían los seguros sociales y la seguridad social. ... La primera legislación importante en la materia la Ley sobre Accidentes del Trabajo.

En 1928 se organizó el primer régimen de seguridad social que comprendía las ramas clásicas: enfermedad, vejez e invalidez. Este régimen sólo se aplicaba a una parte de los asalariados, a los de la industria y del comercio. Esta ley fue completamente renovada en 1945. ...

Además señala a Alemania y principalmente Inglaterra por la influencia que tuvieron en la concepción de la seguridad social francesa.

La reforma quiso abarcar en un todo las diferentes prestaciones que otorgaba la seguridad social. ...

Lo que de hecho sucedió fue que se generalizó a toda la población. ... Es decir, en Francia no hay un sistema único de seguridad social, sino pluralidad de regímenes. Sin embargo, existe un sistema general de seguridad social, lo que no quiere decir que comprenda a todos los regímenes particulares. 40/

---

40. LECLERC, Pierre. "Seguridad Social en Francia". En Colección de Seminarios No. 2. Ed. Complejo Editorial Mexicano. México. 1976. pp. 15-23.

### 2.1.3. Inglaterra

Los factores que intervienen en la instauración de los seguros sociales en Inglaterra son diversos, entre otros la revolución industrial, los movimientos sociales y el crecimiento de las fábricas.

En 1914, Gran Bretaña, mediante la Cámara de los Comunes, revisa los sistemas existentes del seguro social y sus servicios conexos. La comisión revisora la presidió Sir William Beveridge, quien en el año de 1942 presentó su estudio al que denominó 'informe sobre el seguro social y servicios conexos' o 'plan Beveridge', el cual comprendía todas las experiencias que habían obtenido por medio de una política social de garantía y solvencia en contra de la miseria, la enfermedad, la desocupación y la ignorancia de la sociedad a través del Estado y con la contribución de los sujetos interesados.

Con el perfeccionamiento del 'plan Beveridge', en julio de 1948 se promulgó la 'Ley del Seguro nacional' con la cual Inglaterra establece su seguridad social integral protegiendo los accidentes y enfermedades de trabajo, la sanidad, atención a la niñez y asistencia a los desvalidos entre otros, así como el seguro social. 41/

41. TENA SUCK, Rafael. MORALES SALDAÑA, Hugo Italo. Derecho de la Seguridad Social. Ed. Pac. México. s.f. p.4

FALLA DE ORIGEN

Por la importancia que representa el Plan Beveridge para la integración de la seguridad social de Inglaterra, citamos los aspectos más relevantes de éste.

El informe presentado en 1942, incluye que se deben combatir "los cinco gigantes": la Indigencia, la Necesidad, las Enfermedades, la Ignorancia y la Ociosidad. La destrucción de la Indigencia y la Necesidad significa asegurarle a cada ciudadano, a cambio de sus servicios, ingresos suficientes para afrontar sus responsabilidades; la Enfermedad, que con frecuencia deriva de aquella necesidad la Ignorancia es asunto de educación; y la Ociosidad, esa destrucción significa asegurar a cada ciudadano la oportunidad de realizar un servicio productivo y de ganar de acuerdo con el servicio que realice ...

El Plan de Seguridad del informe es para convertir las dos últimas palabras, 'seguridad social' en hechos, para conseguir en la Gran Bretaña que nadie dispuesto a trabajar carezca de ingresos suficientes para hacer frente en todas las épocas de su vida a sus necesidades esenciales y las de su familia. ... 42/

La característica principal del Plan de Seguridad es un proyecto completo de seguros sociales. Abarca todos los ciudadanos y no sólo a quienes trabajan para patrones.

42. BEVERIDGE, William. Las bases de la Seguridad Social. Trad. del inglés por Teodoro Ortiz. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1944. pp. 52-67

#### 2.1.4. Estados Unidos de Norte América

Los autores que sostienen que la seguridad social surge en los Estados Unidos de América, entre otros: García Cruz Miguel, quien al respecto expone los siguientes acontecimientos; el detonante de la Segunda Guerra Mundial y al hacer los análisis sobre las causas de esta contienda, han orientado a hacer una revisión general de todas las medidas de protección que se habían experimentado, una síntesis de los resultados; han conducido a la época de la seguridad social que propiamente se inicia en 1935 con la promulgación de la ley norteamericana de Seguridad Social de protección a los ancianos, inválidos y de sobrevivientes. 43/

Cabanellas, también asegura que la primera legislación en materia de seguridad social corresponde a los Estados Unidos. En verdad constituye una fusión de ordenamientos relativos a seguros sociales y asistencia pública; en sus lineamientos establece: 1o. requerimiento a los Estados federados para que incluyan en sus legislaciones un sistema de asistencia y de retiros o pensiones a la vejez, con otorgamiento de subsidios para contribuir a tal finalidad; 2o. ayuda a las familias numerosas, con institución de subsidios; 3o. protección de las madres que trabajen y sus hijos sean menores. 44/

43. GARCIA CRUZ, Miguel. Ob. cit. pp. 306-307

44. CABANELLAS, Guillermo. ob. cit. p. 332

## 2.2. México.

Para terminar este capítulo, corresponde citemos de modo somero la evolución de los antecedentes de la seguridad social en México.

De acuerdo con los diferentes autores que consultamos, la mayoría coincide en afirmar que tanto el seguro social como nuestro derecho del trabajo son producto de la Revolución.

De esta manera Antonio Arce refiere, en el año 1912 surgió el primer intento del seguro social haciéndose patente este anhelo en los gobiernos de la Revolución Mexicana dándole vida efectiva don Venustiano Carranza cuando publica el decreto del 12 de diciembre de 1912 en el artículo 2o. establecía: 'Que el mismo jefe de la nación encargado del poder ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos'. Con la publicación del decreto de referencia, inicia lo que pudiéramos llamar la etapa de estudio de la seguridad social mexicana. 45/

45. ARCE GOMEZ, Antonio. "Antecedentes de la Seguridad Social en México". En Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Ed. S.M.B.E. México. 1955. p. 19

Sin embargo, la primera disposición sobre seguro social fue la de 1915 cuando el Estado de Yucatán promulgó su Ley del Trabajo a iniciativa del General Alvarado. El artículo 135 ordenó: 'El Gobierno fomentará una asociación mutualista, en la cual asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte'; los patrones eran responsables de los accidentes y enfermedades profesionales.

En 1916 se instaló el Congreso Constituyente de Querétaro, que expidió nuestra Carta Magna de 1917.

El artículo 123 de la Constitución, fracción XXIX Estableció: 'Se consideran de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros, de invalidez, de vida, cesación involuntaria, de accidentes y otros análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular'. Podemos advertir que este precepto se refería a un seguro social potestativo.

El Código de Trabajo del Estado de Yucatán de 1918, dió un paso atrás respecto a su ley laboral de 1915, al abandonar el sistema del seguro obligatorio para adaptarse a la constitución de 1917. En ese Código, dieron facultades a la bolsa de trabajo para fomentar el establecimiento de cajas de ahorros y de seguros populares de invalidez, de vida y otros con fines análogos. 46/

46. Cfr. ARCE CANO, Gustavo. ob. cit. p. 24.

El párrafo introductorio del artículo 123 de la Constitución, como sabemos; encomendó a los estados la expedición de las leyes de trabajo. Sin embargo, los códigos solamente indicaron que los patrones podrían cumplir sus obligaciones contratando seguros en beneficio de sus trabajadores.

Gustavo Arcecano citó las disposiciones pertinentes de las leyes de Puebla, Campeche, Veracruz, Tamaulipas, Aguascalientes e Hidalgo.

En 1921, el Gobierno del General Obregón, elaboró el primer proyecto de Ley del Seguro Social; aunque no llegó a promulgarse, tiene en su favor el mérito de haber servido para canalizar una corriente de opinión favorable en torno del seguro social.

El 12 de agosto de 1925 se promulgó la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, antecedente importante para el seguro social. Conforme a esta ley los funcionarios y empleados de la federación, del Departamento del Distrito Federal y de los gobiernos de los territorios nacionales, tienen derecho a pensiones (a) cuando lleguen a la edad de 55 años, (b) o cuando tengan 35 años de servicios, o cuando se inhabiliten para el trabajo. También tienen derecho a pensión los deudos de los funcionarios y empleados. ... 47/

47. Ibídem, p. 26.

En la exposición de Motivos del Proyecto de la Secretaría de Industria, se reconoció la necesidad de expedir la Ley del seguro social.

'No basta afirmar el principio de riesgo profesional, y con sujeción al criterio que de él deriva, establecer tanto los casos de responsabilidad como el monto de las indemnizaciones. Es necesario dar a los trabajadores la garantía de que percibirán la reparación que les ha sido asignada. El primero y más simple de los medios encontrados por la legislación para dar esa seguridad a las víctimas de un accidente de trabajo o a sus causahabientes, ... El seguro es el medio más eficaz que permite no sólo dar esa garantía al trabajador, sino también ofrecerle un medio de reparar los perjuicios sufridos al realizarse los demás riesgos a que está expuesto: la muerte, la enfermedad no profesional, la invalidez y la falta de trabajo. El seguro también tiene la ventaja de substituir el cumplimiento de las obligaciones que la Ley impone al patrón ... El Gobierno Federal, compenetrado en que no es posible en el estado actual de las relaciones industriales un sistema racional y equitativo de reparación de los riesgos profesionales; sino es por medio del seguro, como provisional, por lo que emprende un estudio serio como el asunto lo requiere, a fin de proponer, ... un proyecto de Ley sobre el seguro obligatorio'. 48/

---

48. Cit. por DE LA CUEVA, Mario. ob. cit. p. 189.

En el Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial del año 1934 se estudió el problema del seguro social. Las cuestiones debatidas fueron esencialmente dos: 1) si debía organizarse un solo instituto, que abarcara los diferentes riesgos, o si era mejor dejar fuera del seguro los riesgos profesionales; 2) La forma de pagar las cuotas, los trabajadores sostuvieron que deberían cubrirse por los patrones y el Estado. Los empresarios, a su vez, afirmaron que su participación debía limitarse a la obligación constitucional de participar a sus obreros en las utilidades de sus empresas. ... 49/

El Presidente Cárdenas, el 27 de diciembre de 1938 envió a la Cámara otro Proyecto de Ley de Seguros Sociales, que cubrió los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria, pero corrió la suerte de los anteriores. Por último, durante su campaña presidencial el general Avila Camacho prometió a los trabajadores expedir la Ley; a él corresponde el mérito de haberla propuesto y promulgado. Parte importante tuvo el entonces Secretario del Trabajo y Previsión Social, Licenciado Ignacio García Tellez.

El 10 de marzo de 1942 terminó la Comisión el estudio del Proyecto, que lleva el nombre de García Tellez.

49. ídem.

50. HERRERA GUTIERREZ, Alfonso. Ley Mexicana del Seguro Social Ed. Gráfica. México. 1943. p.234.

El proyecto de referencia aprobado, y después de los trámites legales correspondientes se convirtió en Ley por Decreto el 31 de diciembre de 1942.

El Seguro Social se establece con carácter obligatorio, como un servicio público nacional. La organización y administración de éste seguro se encomienda a un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, que se denomina: Instituto Mexicano del Seguro Social.

Los riesgos amparados por el aseguramiento son los derivados de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, dolencias no profesionales y maternidad; invalidez, vejez, muerte y cesantía en edad avanzada. El campo de aplicación; la población obligada a ser asegurada, todos los que prestan a otra persona un servicio en virtud de un contrato de trabajo o estén vinculados en una relación laboral, los miembros de sociedades cooperativas y los aprendices.

Se estableció en el proyecto como regla general, la aportación tripartita de los obreros, patrones y Estado; para formar el fondo del Instituto.

Al presentar el proyecto a la Oficina Internacional del Trabajo y a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social; ambos emitieron un comentario aceptable. 51/

Finalmente el 15 de enero de 1943, se publicó en el D.O.F. la Ley del Seguro Social.

51. Cfr. ARCE CANO, Gustavo. ob. cit. pp. 39-40.

Para resaltar la importancia que tiene el Seguro Social en los antecedentes de la seguridad social en México A, Desentis dice: Van mejorando por el Estado servicios ya existentes e implantan otros nuevos. Todo ello sin mengua de libertad individual, sino al contrario como complemento y aún garantía de ella; en realidad México, como toda América, nutrido por la tradición de la libertad, ... va haciendo posible y logrando, por medio del Estado de servicio social, de la conjugada intervención estatal en armonía con la actividad de la sociedad; una política de mejoramiento y bienestar, una trayectoria hacia la seguridad social. ...

Por ello, se ha tenido especial cuidado de consolidar y vigorizar el seguro social, como medio especializado de seguridad social, técnico, de atender los riesgos dimanantes de causas biológicas. Esa integración en sentido de seguridad social representa un ideal permanente, como es permanente la inseguridad: ... Así la conservación de la salud, la seguridad del trabajo, la restauración y compensación de la capacidad laboral, evitar la miseria del trabajador imposibilitado por accidente o por edad, es objetivo particular de los seguros, del IMSS. ... Es también meta de la seguridad social. 52/

52. DESENTIS, Adolfo. La Historia de la inseguridad social y los Seguros Sociales. Editorial IMSS. México 1951. pp. 28-29.

Por último, consideramos que no es posible seguir la evolución de las legislaciones extranjeras; pues resultaría una innecesaria lista de fechas. Sin embargo, es pertinente reconocer a Chile como el primer país americano en iniciar la seguridad social.

De acuerdo con todos los autores que consultamos para este capítulo, podemos inferir, que en efecto como - afirma Mario de la Cueva los precedentes de la seguridad social se encuentran en Alemania. También estimamos que hubo un aporte importante por parte de Inglaterra y Francia; y en el Continente Americano fué Chile el país que destaca en materia de Seguridad Social.

## CAPITULO TERCERO

### SITUACION ACTUAL

La información que presentaremos, al igual que la precedente esperamos sea de valor para quien tenga interés en el tema de la situación actual de la seguridad social en nuestro país.

Así, en este capítulo, hacemos referencia de los principales organismos de seguridad social en México.

Aludimos la Secretaría de Salud, sólo para efectos de un estudio comparativo de la cobertura de la seguridad social y la población usuaria de los servicios de asistencia social. Aún con los obstáculos que impiden una evaluación enteramente acusiosa de la cobertura por la falta de datos precisos en algunos aspectos; creemos que la comparación es válida y útil.

Aún cuando no es objeto de este trabajo analizar en particular cada uno de los institutos, enunciaremos los aspectos relevantes que nos interesan en el presente estudio como son; año de fundación, cobertura, órganos de gobierno, atribuciones de los mismos. Sin perjuicio de que en futuros estudios profundicemos en ellos.

Consideramos también la Integración de la Seguridad Social Mexicana.

Asimismo citamos los Organismos Internacionales primordiales que tienen relación con la Seguridad Social.

### 3.1. Instituciones de Seguridad Social en México

Los organismos que integran la Seguridad Social en nuestro país son cuatro, los cuales atienden a grupos de población claramente diferenciados: el Instituto Mexicano del Seguro Social (INSS), atiende a los trabajadores empleados por un patrón y a quienes establece la ley respectiva; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), a los que prestan servicios en dependencias del Estado; el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) a los integrantes de éstas; Petróleos Mexicanos a servidores de esa empresa. También citamos el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Estamos conscientes de la ausencia de otros organismos que sin agotar el tema, consideramos que los referidos pueden evidenciarse por sus logros y beneficios.

Antes de continuar es oportuno citemos los seguros que comprende la Seguridad Social Mexicana.

El sistema cubre en general cinco seguros:

1. Riesgos de Trabajo;
2. Enfermedades y Maternidad
3. Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte;
4. Guarderías para hijos de aseguradas y
5. Retiro.

**FALLA DE ORIGEN**

Los seguros que referimos son los que comprende el régimen obligatorio del Seguro Social.

Por el momento sólo los mencionamos, esperamos tener oportunidad para explicarlos con posterioridad.

A continuación mencionaremos brevemente a cada instituto.

### **3.1.1. Instituto Mexicano del Seguro Social**

Posterior a la publicación de la Ley del Seguro Social en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, y diligente investigación pudo anunciarse que el Seguro Social comenzaría a dar servicios en el Distrito Federal; en todas las ramas que disponía la Ley, a partir del primero de enero de 1944, fecha que fue ratificada por un Decreto del Presidente Manuel Avila Camacho.

De esta manera se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social, como un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios; que tiene a su cargo la organización y administración del Seguro Social en nuestro país (art. 5)

La cobertura actual del Instituto Mexicano del Seguro Social es de 38 953 374 población derecho-habiente

en toda la República; incluye pensionados en el extranjero  
53/

Los órganos superiores del Instituto al cual nos referimos son (art. 246):

- I. La Asamblea General;
- II. El Consejo Técnico;
- III. La Comisión de Vigilancia;
- IV. La Dirección General; y
- V. El Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro.

La Máxima autoridad del Instituto es la Asamblea General, la cual se encuentra integrada por treinta miembros que serán designados: diez por el Ejecutivo Federal; diez por las organizaciones patronales; y diez por las organizaciones de trabajadores. Durarán en su encargo seis años y pueden ser reelectos (art. 247)

La Asamblea Genral será presidida por el Director General, al respecto ver (art. 249); y las atribuciones de la misma se encuentran en el (art. 250)

Los artículos que citamos en este apartado se refieren a la Ley del Seguro Social.

53. Instituto Nacional de Estadísticas Geografía e Informática. Información Estadística del Sector Salud y Seguridad Social. Cuaderno No. 9. Ed. INEGI. México. 1993.

Las funciones del Consejo Técnico son: la de representar legalmente al Instituto y administrarlo. Estará integrado por doce miembros, corresponde designar cuatro de ellos a los representantes patronales, cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro a los representantes del Estado, con sus respectivos suplentes. La designación será hecha en la Asamblea General en los términos que fije el reglamento respectivo.

Los Consejeros así electos durarán en su cargo seis años, pueden ser reelectos. La designación será revocable, siempre que la pidan los miembros del sector que hubiese propuesto al Consejero de que se trate o por causas justificadas para ello, con aprobación de la Asamblea (art. 252).

Respecto de las atribuciones del Consejo Técnico leer (art. 253).

La Comisión de Vigilancia será designada por la Asamblea General, la cual estará compuesta por seis miembros con sus respectivos suplentes. Cada sector integrante de la Asamblea propondrá a las personas que considere pertinentes quienes durarán en su cargo seis años y podrán ser reelectos.

La función principal de la Comisión de Vigilancia es que las inversiones se hagan de acuerdo con la Ley del Seguro Social. En relación con las demás atribuciones

consultar el art. 255 de la citada Ley.

El Director General será nombrado por el Presidente de la República, deberá ser mexicano por nacimiento (art. 256)

El Secretario de Salubridad y Asistencia (sic) y el Director General serán siempre consejeros del Estado, presidiendo este último el Consejo Técnico (art. 252)

Respecto de las atribuciones del Director General ver (art. 257)

Los Consejos Consultivos Delegacionales estarán integrados por el Delegado que fungirá como presidente del mismo; un representante del gobierno de la entidad federativa sede de la Delegación; dos del sector obrero y dos del sector patronal, con sus respectivos suplentes. Durarán en su cargo seis años. Las organizaciones que los hubiesen designado, tendrán derecho a removerlos libremente (art. 258-A). Respecto de las facultades de los Consejos Consultivos Delegacionales, ver (art. 258-B)

El Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro estará integrado por nueve miembros propietarios, designados: tres por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno por la Secretaría del Trabajo y Previsión

Social, tres por el Instituto Mexicano del Seguro Social y dos por el Banco de México. Por cada miembro propietario se designará un suplente (art. 258-F). Las atribuciones del mismo se encuentran en el art. 258 G.

El Director General será designado y removido libremente por el Presidente de la República (art. 256).

En relación con las atribuciones del Director General, ver art. 257.

Cabe destacar de las instituciones de Seguridad Social; el IMSS, en 50 años de funcionamiento, ha consolidado su presencia en el contexto nacional, como un instrumento básico de la política social, para ello ha sido determinante la ampliación permanente de su cobertura concomitante a la evolución socio económica del país.

Antes de finalizar este apartado es importante recordar que citamos las instituciones de asistencia social para efectos comparativos en relación con la cobertura; así de una población total de 81 140 923 en toda la República Mexicana, la población derechohabiente de las instituciones de Seguridad Social es de 48 716 530 cifra que equivale al 60%, lo cual significa que supera a la población que acude a los servicios de la Asistencia Social (supra).

### 3.1.2. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Posterior a la publicación de la Ley del ISSSTE, el 28 de diciembre de 1959, publicada en el Diario Oficial de la Federación. Inicia a prestar servicios en 1960.

Surge como organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que tiene a su cargo la administración de las prestaciones y servicios de los empleados del Gobierno Federal en los términos del art. 4 de su propia Ley.

La cobertura del ISSSTE es de 8.5 millones de mexicanos. Cifra que corresponde al total de la población derechohabientes que es atendida en el Instituto. -datos a febrerode 1992- está conformada porcentualmente por 3 grupos: Trabajadores al servicio del Estado (21.4%), pensionados (2.6%) y, finalmente, los familiares de unos y otros (76%).

Por lo que hace a la distribución geográfica 32% radica en el Distrito Federal y 68% en el resto de las entidades federativas.

Los datos obtenidos son del INEGI, ob. cit. p.135

Los órganos rectores del ISSSTE son: (art.151)

1. La Junta Directiva;
2. El Director General;
3. La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda
4. La Comisión de Vigilancia.

La Junta Directiva la integran 11 miembros; cinco serán los respectivos titulares de las Secretarías de: Programación y Presupuesto (sic); Hacienda y Crédito Público; de Salud; Desarrollo Urbano y Ecología; y Sría. del Trabajo y Previsión Social; cinco designados por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). El otro miembro será el Director General que al efecto designa el Presidente de la República (art. 152).

Los integrantes de la Junta Directiva durarán en su encargo el tiempo que dure su designación, pudiendo ser revocados libremente por quienes los hubieren designado (art. 154).

Cada integrante tendrá un suplente que los sustituirá en sus faltas temporales (art. 155).

En relación con las atribuciones de la Junta Directiva, ver (art. 157).

Respecto a las facultades del Director General, (art. 163). El Director General será auxiliado, en sus funciones, por los trabajadores de confianza que el reglamento interior señale y que el propondrá. La Junta determinará cual de estas personas lo suplirá en su ausencia (art. 164).

La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda se integrará por cuatro vocales propuestas por la FSTSE, un vocal designado por la Junta Directiva y un vocal designado por cada una de las siguientes Secretarías: de Programación y Presupuesto; de Hacienda y Crédito Público del Trabajo y Previsión Social; y de Desarrollo Urbano y Ecología; lo cual hace un total de nueve vocales, quienes no podrán ser miembros de la Junta Directiva ni tener otro cargo en el Instituto. Por cada vocal propietario se designará un suplente (arts. 165 y 166).

Los vocales durarán en sus funciones durante el tiempo que subsista su designación y podrán ser removidos por quienes los hubieren propuesto. La Comisión sesionará, por lo menos, una vez por semana (arts. 167 y 168).

La Comisión de Vigilancia la integrarán siete miembros: un representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; uno de la Secretaría de Programación y Presupuesto; uno de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público; uno del ISSSTE, que actuará como Secretario Técnico y sin derecho a voto y tres designados por la FSTSE: por cada miembro se nombrará un suplente(art. 171).

En relación con las facultades de la Comisión de Vigilancia, ver (art. 173).

### 3.1.3. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

El 29 de julio de 1976 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

El Gobierno de la República construyó el edificio que aloja las oficinas del citado Instituto, el cual fue inaugurado el 11 de septiembre del mismo año.

Sin embargo, el ISSFAM, al carecer de capacidad instalada, en cuanto a unidades médicas, tiene celebrados convenios con la Secretaría de la Defensa Nacional y con la Secretaría de Marina, para que en las instalaciones de esas Secretarías, proporcione el servicio médico integral subrogado.

Por tal motivo (supra), no fue posible encontrar un dato fidedigno en cuanto a la cobertura de la población derecho habiente exclusiva del ISSFAM, en cambio si tenemos las cifras que corresponden a la Secretaría de la Defensa Nacional que es de 326 968 y la Secretaría de Marina 152 946 que en suma dan un total de 479 914 población derecho habientes.

Se crea con carácter de un organismo público descentralizado Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el cual tiene a su cargo otorgar las prestaciones que establece el art. 16 de la Ley que lo rige.

Los órganos de gobierno del ISSFAM (art. 4), son:

1. La Junta Directiva; y
2. El Director General

La Junta Directiva la integran nueve miembros: tres designados por la Secretaría de la Defensa Nacional; tres por la Secretaría de Marina; dos por la de Programación y Presupuesto (sic) y uno por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cada miembro de la Junta tendrá un suplente, sin que ninguno de estos pueda suplir los cargos de Presidente y Vicepresidente de la Junta.

El Ejecutivo Federal designará un presidente y un vicepresidente de los propuestos por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina.

Cuando el Presidente sea de los propuestos por la Secretaría de la Defensa Nacional, el vicepresidente será de los propuestos por la Secretaría de Marina o viceversa.

Los miembros de la Junta Directiva durarán en sus funciones, el tiempo que subsista su designación y podrán ser revocados libremente por quienes los hubieren nombrado (art. 6)

En relación con las atribuciones de la Junta Directiva, ver art. 10 de la citada Ley.

El Director y el Subdirector General serán designados por el Ejecutivo Federal, así como los Sub Directores que estime necesarios para el eficaz funcionamiento del Instituto, debiendo tener el primero, de preferencia, la jerarquía de General de División o Almirante. El Subdirector General y demás Subdirectores podrán pertenecer a la Secretaría de la Defensa Nacional o a la de Marina indistintamente (art. 7).

Para consulta de las atribuciones del Director General, leer art. 11 de la Ley del ISSFAM.

#### 3.1.4. Petróleos Mexicanos

El 7 de junio de 1938, se decretó la creación de la institución pública; Petróleos Mexicanos, como órgano descentralizado del Gobierno Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios (art. 2)

Respecto de la cobertura como institución de Seguridad Social, PEMEX, protege a 776 494 población derecho habiente en toda la República Mexicana.

Por lo que hace a una de las principales disposiciones legales que fundamenta la operación del citado organismo, encontramos que es la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos del 13 de julio de 1992, la cual abrogó la de 23 de enero de 1971.

Los órganos de gobierno de PEMEX, se integran por un Consejo de Administración y un Director General, quienes tendrán a su cargo la dirección y administración de esta institución. El Consejo de Administración será el órgano superior de gobierno de la industria petrolera, sin perjuicio de la autonomía de los organismos; y el Director General será nombrado por el Ejecutivo Federal (art. 6).

El consejo de Administración de Petróleos Mexicanos se compondrá de once miembros propietarios,

a saber: seis representantes del Estado designados por el Ejecutivo Federal y cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana que deberán ser miembros activos de dicho Sindicato y trabajadores de planta de Petróleos Mexicanos.

El Presidente del Consejo será el titular de la coordinadora del sector al que esté adscrito Petróleos Mexicanos y tendrá voto de calidad. Por cada uno de los consejeros que se designe se nombrará un suplente. Los suplentes de los consejeros que representan al Estado serán designados por los respectivos titulares y los de los consejeros sindicales serán designados por el Sindicato, y deben reunir los mismos requisitos que se exigen a los propietarios (art 7)

Respecto de las atribuciones del Consejo de Administración, ver (art. 10)

En relación con las atribuciones del Director General, consultar (art. 11)

En lo que corresponde a la prestación de servicios de salud, se encarga la Gerencia de Servicios Médicos, la cual proporciona atención médica general y especializada al personal y familiares derecho habientes de PEMEX, a través de unidades medicas del sistema o por contratados.

### **3.1.5. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores**

El 24 de abril de 1972, se publicó la Ley del INFONAVIT que creó dicho organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, al cual se denominó Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Además de que la Ley a la cual hacemos referencia establece los mecanismos que en su origen respondían, en la medida de lo posible, a las necesidades de habitación que los trabajadores del país presentaban; debemos reconocer la incidencia de factores como el crecimiento de la población y los cambios de la economía mexicana hacen indispensable la actualización constante de la mecánica operativa del Instituto para dar cabal cumplimiento de sus funciones.

Los órganos del Instituto son: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación, y las Comisiones Consultivas Regionales (art. 6).

La Asamblea General es la autoridad suprema del Instituto, y se integrará en forma tripartita con cuarenta

y cinco miembros, quienes serán designados: quince por el Ejecutivo Federal, quince por las organizaciones nacionales de trabajadores, y quince por las organizaciones nacionales patronales. Por cada miembro propietario se designará un suplente. Los miembros de la Asamblea durarán en su cargo seis años y podrán ser removidos libremente por quienes los designen (art. 7)

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fijará las bases para determinar las organizaciones nacionales de trabajadores y patronos que intervendrán en la designación de los miembros de la Asamblea General (art. 8)

Respecto de las atribuciones y funciones de la Asamblea General, ver (art. 10) de la misma Ley.

El Consejo de Administración estará integrado por quince miembros, designados por la Asamblea General en la forma siguiente: cinco a proposición de los representantes del Gobierno Federal, cinco a proposición de los representantes de los trabajadores y cinco a proposición de los representantes patronales, ante la misma Asamblea General. Por cada consejero propietario se designará un suplente. Los miembros del Consejo de Administración no lo podrán ser de la Asamblea General. Durarán en su cargo seis años y serán removidos por la Asamblea General a petición de la representación que los hubiere propuesto (art. 12 y 13).

En relación con las atribuciones y funciones del Consejo de Administración ver art. 16 de la citada Ley.

La Comisión de Vigilancia se integrará con nueve miembros designados por la Asamblea General. Cada una de las representaciones propondrá el nombramiento de tres miembros con sus respectivos suplentes. Los miembros de esta Comisión, no podrán serlo de la Asamblea General ni del Consejo de Administración. Durarán en su cargo seis años y serán removidos, a petición de la representación que los hubiere - propuesto (art. 17)

Las atribuciones y funciones de esta Comisión se encuentran en el art. 18 de la misma Ley.

El Director General será nombrado por la Asamblea General, a proposición del Presidente de la República. Para ocupar dicho cargo, se requiere ser mexicano por nacimiento de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa (art. 22).

Respecto de las atribuciones y funciones del Director General ver (art. 23)

Los Directores Sectoriales serán nombrados por la Asamblea General a propuesta de los representantes de los - trabajadores y de los patrones; uno por cada sector, y tendrán como función el enlace entre el Sector que representan y el Director General (art. 24)

El Director General y los Directores Sectoriales no podrán ser miembros de la Asamblea General, del Consejo de Administración, ni de la Comisión de Vigilancia (art 24).

La Comisión de Inconformidades y de Valuación se integrará en forma tripartita con un miembro por cada representación, designados conforme a lo dispuesto por el artículo 16 fracción X de la presente Ley. Por cada miembro propietario se designará un suplente.

Las atribuciones de la Comisión de Inconformidades y de Valuación las establece el mismo art. 25 de la citada Ley.

Las Comisiones Consultivas Regionales, se integrarán en forma tripartita y actuarán en la áreas territoriales que señale la Asamblea General. Su funcionamiento se determinará conforme al Reglamento que para tales efectos apruebe la propia Asamblea.

Respecto de las atribuciones y funciones de las Comisiones Consultivas Regionales, consultar art. 27.

Es importante que destaquemos que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en su carácter de organismo fiscal autónomo, tiene ciertas facultades en los términos del Código Fiscal de la Federación.

### **3.2. Instituciones de Asistencia Social**

Como expresamos en el capítulo 1, consideramos la importancia de la Asistencia Social por constituir un precedente de la Seguridad Social, además de proporcionar servicios de salud y atención médica que otorgan ambas instituciones, por mandato constitucional.

Para efectos de la Ley General de Salud se entiende por servicios de salud todas aquellas acciones realizadas en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad (art.23)

De las instituciones que dan servicios de asistencia en nuestro país, enunciamos la Secretaría de Salud (SS) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

#### **3.2.1. Secretaría de Salud**

Fue creada por decreto de 15 de octubre de 1943. De la fusión de la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública, nace la Secretaría de Salubridad y Asistencia; denominación que tuvo al 21 de enero de 1985 en que por reforma a la LOAPF, se dió el nombre de Secretaría de Salud.

La cobertura de la Secretaría de Salud en cuanto a las estimaciones de población potencial por consultorio es de 24 759 500 que corresponde al 30% de la población total.

La Secretaría de Salud, como dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Salud y otras leyes así como reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República (art. 1)

Uno de los principales asuntos que corresponde a ésta Secretaría es el de: Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad en general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente, y coordinar los programas de servicios de salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que en su caso se determinen (art. 39).

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, contará con las siguientes unidades administrativas: Subsecretarías; Oficialía Mayor; Direcciones Generales; Unidades; y Organos Administrativos Desconcentrados.

El titular de la Secretaría de Salud, el Secretario, es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

El trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría corresponden originalmente al Secretario, quien para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, podrá conferir sus facultades delegables a funcionarios subalternos, sin embargo, tendrá atribuciones no delegables como: Establecer y dirigir la política de la Secretaría, respecto de ésta y las demás atribuciones ver art. 5.

En relación con las atribuciones de las Subsecretarías, ver artículo 6 del citado reglamento,

Sobre las atribuciones del Oficial Mayor consultar el art. 7.

El artículo 8, establece las atribuciones de los titulares de las Direcciones Generales de las Unidades Administrativas equivalentes y de los Organos Administrativos desconcentrados.

Durante las ausencias temporales del Secretario, el despacho y resolución de los asuntos correspondientes a la Secretaría quedarán a cargo, en este orden, de los Subsecretarios de Coordinación y Desarrollo; Servicios de Salud, y Regulación y Fomento Sanitario; y a falta de ellos del Oficial Mayor (art. 42).

### 3.2.2. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

El 10 de enero de 1977 se crea el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

En diciembre de 1982, por decreto del Ejecutivo Federal, éste sistema se integró al sector salud y se le encomendó la realización de los programas de asistencia social del gobierno de la República.

El 9 de enero de 1986, es publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social; ordenamiento que establece las bases y procedimientos de un sistema nacional de Asistencia social que promueve la prestación de los servicios de asistencia que establece la Ley General de Salud y coordine el acceso de los mismos, y que garantiza la concurrencia y colaboración de la Federación, las entidades federativas y los sectores social y privado (art. 1)

Así surge, un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene como objetivos la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios en ese campo, la promoción de la interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo las instituciones públicas (art. 13 ).

Para el estudio, planeación y despacho de los

asuntos que le competen, el organismo contará con los siguientes Organos de gobierno: Patronato; Junta de Gobierno; y Dirección General. La vigilancia de la operación del organismo estará a cargo de un comisario.

El patronato estará integrado por once miembros designados y removidos libremente por el Presidente de la República, por conducto del Secretario de Salud. El titular de dicha Secretaría y el director general del organismo representarán a la Junta de Gobierno ante el Patronato, y se seleccionarán de entre los sectores público, social y privado.

Las atribuciones del patronato las encontramos en el art. 21.

Respecto de la integración y las atribuciones de la Junta de Gobierno las establecen los art. 23 y 24 de la citada Ley.

Antes de finalizar este subcapítulo creemos conveniente aclarar que no encontramos datos estadísticos de la población que atiende este organismo en particular.

En la actualidad difícilmente podemos imaginar la sociedad mexicana sin acceso a la protección de los institutos de seguridad social; IMSS, ISSSTE, ISSFAM, PEMEX y el DIF principal instrumento de la Asistencia Social.

### 3.3. Integración de la Seguridad Social Mexicana

Entendemos por integración de la Seguridad Social al conjunto de leyes vigentes que regulan las prestaciones de seguridad social proporcionadas a los trabajadores y a sus familiares, es decir, el agrupamiento de leyes pueden ser laborales, de seguridad social o de cualquier otro tipo que comprendan prestaciones de seguridad social, en beneficio de los trabajadores y sus familiares.

En este sentido Alberto Trueba Urbina afirma:

"La Seguridad social se integra por el complejo normativo de leyes específicas que rigen para los trabajadores en general, obreros, jornaleros, empleados, profesores, abogados, médicos, ingenieros y todo aquel que presta un servicio a otro, conforme al apartado A del artículo 123 de la Constitución, para los empleados públicos de los Poderes de la Unión y para las Fuerzas Armadas Mexicanas, lo cual implica la proletarización social de ésta. Solamente se encuentran al margen de la seguridad social los trabajadores de los municipios y de los Estados, puesto que no hay ninguna Ley Federal al respecto, no obstante que conforme a la Fracción X del artículo 73 constitucional, es facultado el Congreso de la Unión para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123, en el cual se incluyen normas de

seguridad social" 54

Estamos en desacuerdo con el Doctor Trueba Urbina cuando limita los alcances de la seguridad social a las personas que prestán un trabajo subordinado en los términos del artículo 123 Constitucional con base en lo que manifestamos en el primer capítulo, la seguridad social debe abarcar al mayor número de personas posibles, aún cuando se encuentren desempleadas, así como sucede en algunas legislaciones de países desarrollados.

Es importante resaltar, que aún cuando en nuestro país existen tres institutos específicos encargados de la seguridad social y otros organismos destinados a otorgar prestaciones que corresponden a esta materia. Verbigracia: INFONAVIT, FONACOT, Secretaría de Salud, entre otras; ello no significa un avance determinante en la materia.

La afirmación (supra) la sustentamos en el hecho de que la experiencia ha demostrado; mientras las prestaciones de la seguridad social se encuentren dispersas, habrá ausencia de justicia en el otorgamiento de las mismas.

54. TRUEBA URBINA, Alberto. La nueva Legislación de Seguridad Social en México. Ed. UNAM. México. 1977. pp XIV y XV.

La aseveración anterior es particularmente notable en el caso de México, que al dividir a los trabajadores en general de los trabajadores al servicio del Estado, da la impresión de la existencia de dos categorías de trabajadores, lo cual resulta contradictorio a los principios de igualdad y solidaridad, tanto en el ámbito laboral como en el de la Seguridad Social.

En similar situación se encuentran los miembros de las Fuerzas Armadas.

Ante estas circunstancias consideramos la conveniencia de la unificación de la legislación de la seguridad social con la finalidad de dar cumplimiento del principio de solidaridad, uno de los fundamentales generadores de esta disciplina.

Recomendamos que, si la legislación de la seguridad social se encuentra dispersa en una serie de obras, se proceda a una recopilación de éstas, y eventualmente a una reconstrucción, y que la legislación se redacte con la mayor claridad posible.

### 3.4. Organismos Internacionales relacionados con la Seguridad Social

En este subcapítulo estimamos la conveniencia de conocer la relación que tienen con la seguridad social los organismos internacionales, de los cuales exponemos algunos de ellos como son: Organización de las Naciones Unidas (ONU); Organización de los Estados Americanos (OEA); Organización Mundial de la Salud (OMS); Organización Internacional del Trabajo (OIT); Asociación Interamericana de Seguridad Social (AISS); Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS); como órganos de la misma el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social (CPISS); y el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS).

#### 3.4.1. Organización de la Naciones Unidas (ONU)

Esta organización, sucesora legal de la Sociedad de Naciones, es la máxima que existe a nivel internacional en la actualidad a partir de 1946.

La necesidad de una nueva organización Mundial fue expresada por primera vez en un documento oficial internacional, en la Declaración de Moscú, en diciembre de 1941. El nombre de 'las Naciones Unidas' fue idea del Presidente F. D. Roosevelt, y pronunciado en la Declaración de las Naciones Unidas el 10. de enero de 1942.

**FALLA DE ORIGEN**

Entre los documentos importantes que precedieron a la Carta de las Naciones Unidas, además de la que citamos en el párrafo anterior, se encuentran: la Declaración de Moscú sobre Seguridad General, del 30 de octubre de 1943; las Propuestas de Dumbarton Oaks, publicadas el 9 de octubre de 1944 y la Conferencia de Yalta, del 4-11, 1945.

En estos documentos esta plasmada la necesidad de crear un mundo en el cual la paz sea base de la seguridad y bienestar de los individuos que la integran.

Los órganos principales que integran la ONU son: la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia, la Secretaría, y los Organismos Especializados de la ONU.

La organización de las Naciones Unidas estableció que toda persona tiene derecho a la Seguridad Social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables para el libre y digno desarrollo de su personalidad.

En estos propósitos y principios de la Organización de las Naciones Unidas encontramos la estrecha relación que guarda con la Seguridad Social.

55. OSMAÑCZYK, Edmund Jan. Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas. Ed. FCE. España. 1946. p. 804

### 3.4.2. Organización de Estados Americanos

La primera organización importante en América, tuvo su origen en la Unión Internacional de Repúblicas Americanas en 1890; y en la Oficina Comercial de Repúblicas Americanas, denominada desde 1910 Unión Panamericana.

La Carta de la OEA/OAS fue redactada acorde con la Resolución IX de la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y la Paz en 1945. Esta entró en vigor el 13 de diciembre de 1951. Argentina fue el último país que ratificó la Carta. Los participantes que originalmente integraron la organización fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, EU, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay, y Venezuela.

La estructura que tuvo la Organización de 1948 a 1975 fue: La Conferencia Internacional Americana cada 5 años; la Reunión Consultiva de los Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo de la OEA/OAS con Comisiones Permanentes; la Unión Panamericana, como órgano central permanente; y el Secretariado General.

La Carta de la Organización de Estados Americanos consta de 112 artículos, los cuales se encuentran distribuidos en los capítulos siguientes; I, naturaleza y propósitos de la organización; II, hace referencia a sus principios; III, establece derechos y deberes de los

Estados miembros.

Los procedimientos para la resolución pacífica de las controversias se encuentran en el capítulo IV; en el V, habla de las bases de la seguridad colectiva; el VI, establece las normas de cooperación económica entre los Estados Americanos; el VII, comprende las normas de cooperación social; en el capítulo VIII, señala las normas culturales de la Organización.

En cuanto a los órganos de la institución se encuentran en el capítulo IX; en relación con las funciones e integración de cada órgano las establece en los capítulos X al XV; el XVI, establece la relación entre los Estados miembros con las Naciones Unidas; el XVII, se refiere a disposiciones por medio de las cuales gozarán de inmunidad los representantes de la Organización, y por último en el capítulo XVIII, señala las bases de ratificación y vigencia de la Carta. 56/

La Organización de Estados Americanos tiene relación con la seguridad social por medio de sus organismos especializados, las entidades y comisiones especiales, particularmente con el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, la Organización Panamericana de la Salud (a los cuales estudiaremos en su oportunidad), y el Instituto del niño, entre otros.

---

56. *Ibidem*, p. 805

### 3.4.3. Organización Mundial de la Salud

Nace de una Conferencia Internacional celebrada en Nueva York, el 22 de julio de 1946; lugar donde se firmó la 'Constitución de la Organización Mundial de la Salud'. Surge como un organismo especializado de las Naciones Unidas, el 7 de abril de 1948; cuando 26 miembros de la organización ratificaron su constitución internacional de carácter sanitario con el objetivo de 'lograr que todos los pueblos del mundo alcanzaran el nivel de salud más elevado posible'.

De esta manera la Organización Mundial de la Salud representa la autoridad directiva y coordinadora de todas las actividades internacionales de carácter sanitario, que tiene una tarea triple: de prestación de servicios a nivel mundial, asistencia a países considerados individualmente y aliento a los trabajos de investigación. Estos servicios benefician a todos los países, incluyen el de información diaria sobre la aparición de viruela, cólera y otras enfermedades; así como causas de enfermedad, lesiones y fallecimientos, que sirven de base a los países para formular sus estadísticas en materia de salubridad.

La asistencia que presta a los países es a solicitud de los mismos y comprende, por ejemplo, pensiones de estudio en el extranjero, ayuda para eliminar el paludismo o asistencia para mejorar los servicios

especializados como son los de salud mental. Respecto de las actividades para estimular la investigación médica, la OMS ha dictado medidas para que la investigación de las enfermedades las realicen de acuerdo con las mismas normas en los diferentes países, también ha organizado una red internacional de laboratorios que identifican los organismos que causan las enfermedades, mejoran las vacunas y capacitan a los trabajadores de salubridad.

En relación con la estructura del organismo: el órgano supremo es la Asamblea Mundial de la Salud, con representantes de todos los países que lo integran, se reúnen anualmente, y es la entidad que determina las normas de acción de la organización. El Consejo Ejecutivo está compuesto por representantes de 24 miembros, que fueron elegidos por la Asamblea Mundial de la Salud. El actúa como órgano ejecutivo de la Asamblea. La Secretaría, compuesta por el director general y el personal técnico y administrativo necesario, con sede en el Palacio de Naciones en Ginebra.

La relación de la OMS con la seguridad social es muy estrecha, sobre todo en el área de la salud, puesto que este organismo mantiene relaciones cercanas con diferentes órganos que colaboran con el desarrollo de la seguridad social.

---

57. *Ibidem*, p. 829.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

79

#### 3.4.4. Organización Panamericana de la Salud

Organismo intergubernamental, establecido en enero de 1902 en la Ciudad de México por la segunda Conferencia Internacional, Americana, con el nombre de Oficina Sanitaria Internacional, y tiene como antecedente a la Oficina Sanitaria Panamericana, que actualmente es el órgano ejecutivo de la organización.

La constitución de la Oficina Sanitaria Panamericana fue ratificada en 1950, y en la Décimoquinta Conferencia Sanitaria Panamericana; realizada en San Juan de Puerto Rico en 1958, lugar en que cambió de nombre de Organización Sanitaria Panamericana por el de Organización Panamericana de la Salud, sin embargo, la Secretaría de la OPS se llama Oficina Sanitaria Panamericana.

En la actualidad la integran 21 Estados Americanos, con sede en Washington D.C. y tiene como órgano director al Comité ejecutivo que funciona en los intervalos en las Conferencias Sanitarias Panamericanas, las cuales se reúnen cada cuatro años.

La OPS tiene como objeto; 'la promoción y coordinación de los esfuerzos de los países del hemisferio occidental para combatir las enfermedades, prolongar la vida y estimular el mejoramiento físico y mental de sus habitantes; además tiene un objetivo técnico que es el de remediar las necesidades sanitarias de todo el continente

americano. Asimismo tiene un doble carácter; es un organismo especializado de la OEA/OAS en el marco de la salud pública y, también es organismo regional de la OMS en América.

Para alcanzar los objetivos generales de la organización, la Oficina Sanitaria Panamericana actúa como centro coordinador para la celebración, interpretación y aplicación entre los países, a través de la comunicación sobre cuestiones técnicas entre las autoridades sanitarias de los Estados Americanos y como órgano consultor de las autoridades nacionales de sanidad, para fomentar la organización de apropiados servicios de sanidad, acordes con las necesidades de cada país.

En general la labor de colaboración de la Oficina supervisa en la sede por dos divisiones técnicas: al de Fomento de la Salud y la Educación y Adiestramiento.

Las relaciones con las autoridades sanitarias de los gobiernos, en lo que respecta al planteamiento y ejecución de programas, es por medio de cinco oficinas de zona, ubicadas en México, Guatemala, Perú, Brasil y Argentina y una oficina de campo que está en Jamaica. 58/

La principal contribución de la OPS en materia de seguridad social, se encuentra en el área de salud.

---

58. ídem.

### 3.4.5. Organización Internacional del Trabajo

Otro de los organismos especializados de la ONU, fundado el 11 de abril de 1919 por la Conferencia de la Paz como organismo autónomo, asociado con Sociedad de Naciones; nace la Organización Internacional del Trabajo, con la intención de estudiar los problemas laborales y adoptar normas internacionales de protección de los trabajadores.

La nueva constitución de la OIT fue elaborada en 1944, en Filadelfia (EU), por la Conferencia Internacional del Trabajo, denominada Declaración de Filadelfia.

Respecto de su estructura: tres son los órganos principales que lo integran: la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo Administrativo y la Oficina Internacional del Trabajo, con sede en Ginebra.

La Conferencia se reúne cada año y asisten a ella delegados, consejeros y asesores de los Estados miembros, representantes de las NU y otros organismos especializados, así como ciertas asociaciones interesadas en las cuestiones del trabajo.

Cada Estado miembro envía cuatro delegados a la Conferencia: dos en representación del Gobierno, uno en nombre de los empleadores y otro en nombre de los trabajadores.

La Conferencia General adopta Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, así como resoluciones tendentes para elevar las normas de trabajo a nivel mundial. También elige los miembros del Consejo de Administración, asimismo examina la forma en que los Estados miembros aplican los convenios ya ratificados y adopta el presupuesto de la OIT.

Además de la Conferencia General, la OIT celebra conferencias regionales y técnicas.

Respecto del Consejo de Administración podemos decir que es el órgano ejecutivo. Este se reúne tres veces al año para determinar la política y el programa de la OIT. Se integra con 24 representantes de los Gobiernos: doce de los empleadores y doce de los trabajadores. Diez de los cargos gubernamentales se cubren con carácter de permanentes por diez de los países de mayor importancia industrial, estos son: Alemania, Canadá, China, EU, Italia, Francia, India, Japón, RU y URSS, y los otros diez se asignan por elección. El Consejo se renueva cada tres años.

La Oficina Internacional del Trabajo es la Secretaría Permanente de la OIT. Su sede se encuentra en Ginebra, en un edificio construido en 1926, lugar en el que trabajan los funcionarios pertenecientes a más de 80 nacionalidades. Estos funcionarios no pueden recibir instrucciones ajenas a las de la OIT, La Oficina tiene a su

vez otras Oficinas de correspondencia en los países de importancia industrial (supra); cuenta además con Centros Regionales de Acción en Lagos, Dar-es-Salam, en la capital de México y en Estambul, y también tiene correspondientes nacionales en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Portugal, y Uruguay.

El director general de la Oficina Internacional del Trabajo es designado por el Consejo de Administración por un período de diez años, prorrogable de cinco años.

Las relaciones establecidas entre la OIT y otros organismos que tienen conexión con la seguridad social, han sido muy estrechas en el plano internacional, consideramos que esto se debe a la amplia experiencia del citado órgano en la materia de estudio.

Los trabajos de la OIT en sus años de vida han sido relevantes en el ámbito laboral, y en materia de seguridad social, constituye la institución que en mayor grado ha impulsado la expansión de esta disciplina.

Estimamos importante señalar que la OIT fue el organismo gestor para la creación de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, la cual citaremos en el subcapítulo siguiente.

### 3.4.6. Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)

En octubre de 1929, durante la asamblea celebrada en Bruselas de la OIT, los delegados de 17 organizaciones pertenecientes a nueve países que representaban a veinte millones de asegurados, crearon la Conferencia Internacional de Sociedades Mutualistas y Cajas de Seguro de Enfermedad; precedente de la AISS.

Sin embargo, el objetivo indicado por los fundadores de la Conferencia Internacional, que centró su atención en la cobertura del riesgo de la enfermedad, se reveló muy pronto en extremo limitado, por el pobre desarrollo de las legislaciones en materia de seguros sociales y la amplitud de acción iniciada por este sector de la OIT.

Los aspectos correspondientes a invalidez, vejez y sobrevivientes merecían, tanta atención como el correspondiente al de enfermedad. Fue a partir de 1936, cuando la Conferencia Internacional amplió el campo de acción y cambió su denominación por el de Conferencia Internacional de la Mutualidad y los Seguros Sociales CIMAS.

Aún cuando la Segunda Guerra Mundial interrumpió la labor de la CIMAS, durante ese período surgió, por medio del Comité Beveridge, una nueva concepción de la protección social, más amplia que el de la doctrina anterior de los

seguros sociales.

Al reestablecerse la paz, la CIMAS tuvo que adaptarse a la situación prevaleciente y fue en 1946, cuando preparó la modificación de sus estatutos. Así, surge la actual Asociación Internacional de la Seguridad Social.

El documento base de la AISS se denomina 'Estatutos de la Asociación Internacional de la Seguridad Social' y fueron adoptados por la XIX Asamblea General que tuvo lugar en Ginebra, Suiza, el 11 de octubre de 1977, y entró en vigor el 1 de enero de 1978.

Este documento se compone de 15 artículos, en los que define a la Asociación, señala sus objetivos, medios de acción y nos indica su sede.

También habla de los miembros que la integran, su admisión y la pérdida de esa calidad, señala funciones y que la Asamblea General es el órgano principal de la Asociación.

Asimismo no indica a los órganos de gobierno. La forma de elección del Presidente de la Asociación, del Tesorero y del secretario general respectivamente.

Lo anterior nos hace apreciar el surgimiento de un organismo cada vez más específico en relación con la Seguridad Social.

### 3.4.7. Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

La creación de la CISS fue en Santiago de Chile en el año de 1942, como resultado de la reunión celebrada dos años antes en Lima, Perú, a la cual asistieron dirigentes de la seguridad social en América. Con el apoyo de la Oficina Internacional del Trabajo, aquellos dirigentes integraron un Comité Interamericano de iniciativas en materia de seguridad social.

Así surge la Conferencia Interamericana de Seguridad Social como un organismo internacional especializado de carácter permanente y cuyo objetivo es el de promover la Seguridad Social en el Continente Americano, a través del impulso de la colaboración entre instituciones y organismos que en este campo existen en América.

Actualmente forman parte de la Conferencia instituciones de seguridad social que representan a 21 países del Continente Americano.

La Conferencia también mantiene relaciones de cooperación y coordinación con organismos internacionales como la OIT, la OPS, la OEA, y la AISS, entre otros.

De acuerdo con lo que establece en el Título II de su Estatuto, son finalidades de la Conferencia:

a) Procurar y contribuir al desarrollo de la seguridad social en los países americanos, cooperando con las instituciones y administraciones nacionales;

b) Adoptar las resoluciones y formular los reconocimientos en seguridad social y promover su difusión para que se consideren en los planes y programas de planificación nacional.

c) Impulsar la cooperación e intercambio de experiencias entre las instituciones de administraciones nacionales de seguridad social y otras organizaciones.

d) Fomentar y orientar la capacitación de recursos humanos al servicio de la seguridad social y proporcionar facilidades para realizarlas sistemática y permanentemente.

e) Recopilar y difundir los avances de los sistemas de seguridad social a nivel nacional y en el ámbito internacional en materia legislativa y técnicas de administración y financiamiento; así como editar las publicaciones de los estudios correspondientes.

En cuanto a su estructura encontramos que es conforme a lo que establece en el Título V (artículo 8) del Estatuto. La Conferencia se integra por órganos de acción y son:

La Asamblea General, la cual es el órgano de

deliberación y resolución;

El Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social (CPISS), que es el órgano de dirección y ejecución;

La Secretaría General del Comité Permanente que es el órgano de administración;

Las Comisiones Americanas de Seguridad Social y el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, (CIESS) que constituyen los órganos de apoyo técnico.

Todos ellos se encuentran regidos por el Estatuto de la Conferencia y por sus propios reglamentos.

La Asamblea General está integrada por:

Las instituciones miembros titulares y asociados;

La Secretaría General del Comité Permanente;

La Dirección del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS);

las Mesas Directivas de las Comisiones Americanas de Seguridad Social; y

Los representantes de organismos internacionales.

Entre sus funciones más importantes destaca: el adoptar resoluciones, emitir declaraciones y formular recomendaciones sobre asuntos relacionados con la seguridad social en América.

### 3.4.7.1. Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social (CPISS)

El motivo por el cual mencionamos el Comité Permanente Interamericano de Seguridad social es además de ser el órgano de dirección y ejecución de la Conferencia; la importancia que representa como uno de los antecedentes en la creación del CIESS, al que nos referiremos en su oportunidad.

El CPISS, está integrado por los miembros titulares de las instituciones que acreditan cada uno de los países americanos como representantes de la seguridad social nacional, y por la Secretaría General en su calidad de órgano administrativo.

Con base en lo dispuesto en los artículos 17 y 18 de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, el Comité celebrará reunión ordinaria cuando menos una vez al año en cualquier país de América.

Entre las funciones del CPISS, podemos mencionar: Hacer cumplir las decisiones de la Asamblea General, mantener las relaciones de la Conferencia con sus miembros y con los organismos internacionales y convocar a las reuniones de la Asamblea General, las del propio Comité y de las Comisiones Americanas de Seguridad Social.

La Secretaría General del Comité Permanente de

Seguridad Social, es el órgano de Administración de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Esta Secretaría tiene su sede en la Ciudad de México.

Las funciones que realiza la citada Secretaría son de tipo administrativo y entre ellas están:

Realizar gestiones para que se cumplan las resoluciones de la Asamblea General y los acuerdos del CPISS y su comisión ejecutiva;

Mantener las relaciones entre el CPISS y las instituciones y organizaciones internacionales;

Coordinar las relaciones entre el CIESS y las Comisiones Americanas de Seguridad Social;

Organizar los eventos convocados por el CPISS como asambleas, congresos, y reuniones, entre otros;

Editar las publicaciones periódicas del CPISS, de las Comisiones Americanas de Seguridad Social y los Estudios encomendados por la Asamblea General y por el Comité.

Respecto de las Comisiones Americanas de Seguridad Social podemos decir; son órganos de apoyo técnico de la Conferencia, y tienen como funciones: realizar estudios e investigación en materia de seguridad social; promover reuniones técnicas; y cooperar con las actividades del CIESS.

### 3.4.7.2. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS)

Es otro de los órganos de apoyo técnico de la CISS. Fue creado por instancia de la Resolución número 58 de la propia Conferencia y con el respaldo del IMSS; para capacitar a técnicos y profesionales en todos los aspectos que comprende la seguridad social; realización de investigaciones en dichos tópicos y fomentar la comunicación y el intercambio de ideas y conocimientos.

El Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social tiene su sede en la Ciudad de México, por lo que realiza en ella sus actividades fundamentales, y además puede proyectar su acción a otros países a solicitud de cualquier miembro de la Conferencia.

Los órganos de gobierno que lo integran son: Directivo, el cual esta formado por: la Junta Directiva, la Presidencia y la Dirección.

Docencia, Investigación y Asistencia Técnica; que comprende el Consejo Académico, las Divisiones Operativas, y el Area de Investigación y Asistencia Técnica.

De Apoyo, en el que esta la Administración y el Area de Comunicación e Información.

60. Documento Conmemorativo en "CIESS XXV Aniversario" Ed. IMSS-CIESS. México, D.F., marzo de 1988. p. 9-11.

Respecto de la Dirección del CIESS es responsable de la ejecución, aplicación y cumplimiento de las resoluciones del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, de la Junta Directiva y del Presidente del propio Centro por cuanto hace a docencia y capacitación.

A partir de 1963, fecha en que fue inaugurado el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social cumple con programas anuales, en la sede y fuera de ella, también cumple con otras acciones que le permiten cumplir con sus objetivos básicos.

Lo anterior por lo que hace en el aspecto de docencia.

En cuanto a las modificaciones estructurales, a partir de 1971 y por recomendación de la IX CISS, que tuvo lugar en Quito, Ecuador, se incorporó dentro de los objetivos del CIESS, la función de investigación en el campo de la docencia de la Seguridad Social.

En 1983, durante las Jornadas del XX aniversario del CIESS, se modificó su estructura, por la que se crean las Divisiones Académicas correspondientes a los campos específicos de Medicina Social; Actuaría y Planeación Financiera; Administración; Salud en el Trabajo; entre otras.

Como podemos apreciar la relación que tiene este organismo con la Seguridad Social es muy estrecha y de primordial importancia, por todo lo que expusimos y por la amplia información que en el CIESS, obtuvimos en relación con el tema de estudio.

Sin embargo, en algunos aspectos fue necesario que acudiéramos a diferentes fuentes y a las propias instituciones para conseguir los datos más precisos y actualizados, sobre todo respecto de las estadísticas en cuanto a la cobertura que para efectos del estudio comparativo realizamos, es decir, para darles a conocer el porcentaje de la población derecho habiente protegida por los institutos de seguridad social, la cual encontramos que es el 60% de la población total. Así como para obtener la relación de los aspectos más relevantes de los organismos que abordamos en este tercer capítulo.

## CAPITULO CUARTO

### PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

Las consideraciones que formulamos en este tema importante, representan las modalidades adoptadas por la Seguridad Social, en algunos países industrializados: Alemania, Reino Unido, y Estados Unidos; así como tres de Latinoamérica: Cuba, Chile y Costa Rica.

Con base en el estudio de estos regímenes: proponemos algunos elementos conceptuales para una futura reforma legal en nuestro sistema de Seguridad Social.

Asimismo existe un apartado en el que desarrollamos una argumentación respecto de los tiempos y desafíos que tendrán que afrontar los institutos de Seguridad Social en nuestro país. Para finalizar hacemos un análisis del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) el que debemos incluir por la relevancia en el tópico a tratar.

#### 4.1. La seguridad Social en Alemania, Reino Unido y Estados Unidos

En esta parte haremos un estudio de la Seguridad Social en estos regímenes para determinar el punto alcanzado hasta ahora por la seguridad social en su desarrollo por esos países industrializados. Así como las tendencias mundiales de la seguridad social en algunos de éstos países.

#### 4.1.1. Alemania

La seguridad social en Alemania se basa en cinco regímenes:

1. Seguro de Desempleo;
2. Seguro de Enfermedad;
3. Seguro de Accidentes de Trabajo;
4. Seguro de Pensión de los Obreros y de los Empleados;
5. Asignación de Vejez de los Agricultores.

El Seguro de Desempleo. Es obligatorio, no existe afiliación voluntaria. Todos los asalariados están asegurados; sin embargo, el régimen no abarca a los trabajadores independientes, a los empleados del Estado ni a los asalariados que han cumplido 63 años. El Seguro de Desempleo otorga dos prestaciones: la Asignación de Desempleo y la Ayuda de Desocupación. La Asignación se paga a los afiliados que no tienen trabajo y que buscan un empleo, inscribiéndose en las oficinas correspondientes. Para tener derecho a la prestación, el trabajador debe haber desempeñado un empleo durante seis meses en los tres años anteriores. La atención se concede por un máximo de 312 días y se eleva al 68% del último salario neto. El desempleado pierde el derecho a la prestación si fue despedido por mala conducta o dejó el empleo por su propia voluntad, entre otras.

La ayuda de desocupación se otorga cuando no existe derecho a la asignación de desempleo; sólo a personas sin trabajo; inscritas en las oficinas correspondientes para conseguirlo y que no pueden cubrir sus necesidades.

Seguro de Enfermedad. Existen dos clases de afiliación al seguro de enfermedad: la obligatoria y la voluntaria. La primera cubre a los obreros, a los que desempeñan un trabajo manual, a los aprendices, ayudantes y sirvientes, sin tomar en cuenta el monto de su salario. También pueden afiliarse en forma obligatoria varias categorías de empleados, los oficinistas, los mensajeros, los músicos, los maestros y los educadores. La afiliación al seguro de enfermedad procede automáticamente al obtener un empleo, no depende de la inscripción en la caja de enfermedad; ésta incumbe al patrón. Los pensionados ingresan al seguro de enfermedad el día de su jubilación, y los desempleados al recibir la asignación de desempleo.

El seguro voluntario depende de la iniciativa de la persona interesada. Existen dos clases de asegurados voluntarios, los que conservan su afiliación después de haber estado asegurados en forma obligatoria y los nuevos afiliados. El seguro de enfermedad es administrado por las diferentes cajas que tienen su propia organización.

Seguro de Accidentes. También en este seguro

existen dos categorías de afiliación: la obligatoria y la voluntaria. El seguro de accidentes se compone de tres regímenes: el general, el agrícola y el de los marineros. El financiamiento de este régimen proviene sólo de las cotizaciones de los patronos, que deben ser suficientes para cubrir todos los gastos del seguro de accidentes.

Seguro de Pensión de los Obreros y de los Empleados. Este seguro protege al afiliado y su familia, pagando pensiones en caso de invalidez, vejez y muerte. Existen dos formas de afiliación la voluntaria y la obligatoria. El financiamiento del seguro de pensión proviene de dos fuentes: las cotizaciones de los asegurados y las de los patronos. El gobierno federal únicamente concede un subsidio, si las cotizaciones de los asalariados y patronos no son suficientes para pagar todas las pensiones. El seguro de pensión se compone de varios regímenes: el de empleados, el de obreros, los estatales, los especiales, el de los ferrocarrileros y el de los marineros. Todos otorgan las mismas prestaciones.

Asignación de Vejez de los Agricultores. Esta se concede al agricultor o a su viuda cuando hayan transferido la granja o cumplido 65 años. Para tener derecho a ésta debe haber pagado un mínimo de 180 cotizaciones mensuales antes de cumplir 60 años. Puede otorgarse antes de los 65 años, si el agricultor ha transferido su granja o está invalido. Siempre que haya cotizado por lo menos 60 meses.

Administración. En Alemania la administración es autónoma intervienen en ella los asegurados y los patronos.

Los asegurados y pensionados eligen a sus representantes, lo mismo sucede entre los patronos, a través de los sindicatos y otras organizaciones profesionales o patronales. Las elecciones se llevan a cabo cada seis años, y puede votar todo trabajador que haya cumplido 16 años, así como los pensionados.

La asamblea de representantes elige al consejo administrativo. Respecto de las funciones de ambos órganos administrativos, consultar la bibliografía que citamos. 61/

Este régimen opera a través del Instituto Federal del Trabajo, que realiza sus tareas dentro del marco de la política del gobierno federal.

El Instituto Federal del Trabajo es una persona moral con administración autónoma, que esta compuesto por un consejo, una dirección y una asamblea de representantes. Su sede está en Nuremberg y tiene oficinas en todo el país.

En relación con las funciones del Instituto Federal del Trabajo tiene las siguientes: estudiar el mercado de trabajo; orientar en la selección de una

61. Cfr. s.a. "La Seguridad Social en Alemania". En Revista Mexicana de Seguridad Social. No. 9 Ed. IMSS. México. 1976. pp. 15-134.

profesión; promover la formación profesional; impulsar la movilidad de la mano de obra; fijar calificaciones unificadas; buscar empleos para los desocupados; dar información sobre el desarrollo del mercado de trabajo, tanto de actualidad como respecto de proyecciones futuras, y pagar las asignaciones de desempleo. Otra actividad del Instituto es la rehabilitación de incapacitados físicos, mentales o emocionales.

El financiamiento del Instituto Federal del Trabajo proviene de cuatro fuentes: a) las cotizaciones del asalariado; b) las del patrón; c) las contribuciones de la rama de la construcción, y d) las del gobierno federal.

La cotización está fijada en un máximo del 2% del salario, hasta el límite determinado por la ley. Este porcentaje es pagado por partes iguales por el asalariado y por el patrón. Únicamente si la ganancia del trabajador es muy baja, menos del 10% del salario tope, el patrón debe cubrir toda la cotización; también tiene la obligación de retener el monto que debe pagar el trabajador para transferirlo junto con su aportación.

El gobierno federal puede fijar un porcentaje menor de cotizaciones si el Instituto no requiere todos los fondos. Sin embargo, éste no puede contar con la ayuda del gobierno para financiar el seguro de desempleo.

#### 4.1.2. Reino Unido de la Gran Bretaña

La seguridad social en este país tiene como base cinco regímenes que entraron en vigor a partir de 1946-1948 estos son:

1. Seguro Nacional. Comprende las prestaciones normales de todo regimen de seguridad social, excepto los accidentes de trabajo ni las enfermedades profesinales.

2. Seguro contra Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

3. Subsidios Familiares.

4. Asistencia Nacional, que otorga ayuda a las personas necesitadas, generalmente en efectivo.

5. Servicio Nacional de Sanidad, que da tratamiento médico cuando así lo requieren.

Además de estos cinco regímenes, cuenta con otras disposiciones que brindan prestaciones a grupos específicos (programas de formación profesional para ciegos) los cuales no incluimos en este trabajo.

En relación con el primero, el seguro nacional, es un régimen contributivo obligatorio el cual comprende: Pensiones por vejez (retiro); prestaciones por viudedad (muerte del sosten de la familia) por cualquier causa excepto por accidente de trabajo o enfermedad profesional; prestaciones de maternidad; subsidios a los tutores de huerfanos de padre y madre; subvenciones para gastos

funerarios, en caso de muerte del asegurado o de la persona que esté a su cargo.

También, las personas que pagan cotizaciones como asalariados o trabajadores independientes están protegidas contra la incapacidad para el trabajo, por cualquier causa excepto accidentes de trabajo o enfermedad profesional, los asalariados además son protegidos por el régimen de seguro contra el desempleo.

El seguro al que hacemos referencia se rige por la Ley del Seguro Nacional de 1946, la cual fue modificada en diferentes años, y por mas de doce reglamentos. Este se sostiene con las aportaciones de las personas protegidas, del Estado y de los empleadores.

El seguro contra accidentes de trabajo, protege a las personas que cuentan con un contrato de trabajo y comprende los accidentes de trabajo, invalidez, enfermedades profesionales o muerte por causa de la naturaleza del empleo o accidentes sufridos en el desempeño del mismo. El seguro se rige por la Ley del Seguro Nacional de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de 1946, modificada en 1948 y 1953; por la Ley de enfermedades profesionales de 1954 y por otros reglamentos. 62/

62. s.a. La Seguridad Social en Gran Bretaña. En Revista Mexicana de Seguridad Social. N. 6. Ed. AISS. México. 1973. pp. 83-121.

FALLA DE ORIGEN

Los Subsidios Familiares consisten en una ayuda económica por cada hijo que tenga la mujer, ayuda que se puede otorgar hasta los 18 años, de acuerdo con ciertos requisitos. Este seguro se rige por la Ley de Subsidios Familiares de 1945, modificada en 1952 y 1956 y cuenta con más de 4 reglamentos. Es financiado sólo por el Estado.

El Seguro de Asistencia Nacional otorga ayuda monetaria a todos los habitantes del Reino Unido que no se ocupen en empleos remunerados a jornada completa y que los recursos sean insuficientes para cubrir sus necesidades, de acuerdo con los reglamentos vigentes. Este seguro es regulado por la Ley de Asistencia Nacional de 1948 y por más de cuatro reglamentos. Es financiado por el Estado.

El servicio nacional de sanidad es gratuito y completo que comprende la previsión, el diagnóstico y tratamiento de enfermedades de todos los habitantes de la Gran Bretaña. Este servicio es regulado por cuatro leyes: la Ley del servicio nacional de sanidad de 1946, la de 1949 la de 1952 y la de 1947; además de otros reglamentos. Es financiado únicamente por el Estado.

La administración de la seguridad social en la Gran Bretaña esta a cargo del Servicio Nacional de Sanidad y el Ministerio de Pensiones y Seguro Nacional.

#### 4.1.3. Estados Unidos de América

La seguridad social en los Estados Unidos de N.A. es administrada por diversas autoridades que pueden ser Federales, estatales o ambas, en general el Departamento de Salud Pública, Educación y Bienestar.

Los principales regímenes tienen su origen en la Ley de Seguridad Social de 1935, la cual da nacimiento al seguro de desempleo, que es administrado en forma mixta por los Estados y la Federación.

De acuerdo con esta ley, se instituyó un régimen mixto de asistencia a grupos especiales con bajos recursos económicos; éste régimen puede considerarse como Asistencia Pública.

Existen otros regímenes de indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que protegen a los empleados del gobierno federal, a los estibadores y obreros portuarios.

Además, un régimen federal especial de seguro social para proteger a los empleados ferroviarios en el tráfico interestatal; el cual incluye pensiones de vejez o por incapacidad, protección a sobrevivientes, seguro de desempleo y prestaciones por enfermedad y maternidad. La protección de estos trabajadores contra accidentes de trabajo, es por una Ley Federal de Responsabilidad Civil.

Por la diversidad de regímenes que comprende la Ley de Seguridad Social, el sistema de financiamiento es diferente en cada uno de ellos: así, el seguro de vejez y sobrevivientes es sostenido, en su totalidad por las cotizaciones de los trabajadores, por sus patrones y por los trabajadores independientes. En el seguro de desempleo, el Gobierno Federal grava a los empleados de las industrias y del comercio que emplean más de cuatro trabajadores con el 3% de la nómina del salario; los trabajadores se suman al sostenimiento de éste en diferentes porcentajes, acorde a la legislación estatal aplicable.

En relación con los accidentes de trabajo al ser considerados como gastos de producción, los empleadores son quienes financian los gastos, en la mayoría de los casos, a través de aseguradoras privadas.

Sin embargo, el Presidente Clinton inició la reforma del sistema de salud, por dos razones: que más de 37 millones de norteamericanos no tienen un seguro de atención médica, en algún momento de su vida y, la elevación incontrolable de los costos de la atención médica los cuales representan el 13% del Producto Interno Bruto; y por consiguiente aumentos del déficit de la nación.

Las reformas propuestas son las siguientes:

Seguros Privados garantizados (cob. Universal).  
Es decir, que todos los norteamericanos estén cubiertos para una fecha en este siglo.

Al respecto, hay varios anteproyectos; uno es la libre elección. Este consiste en que los individuos tienen la opción entre diferentes planes; también permite optar entre diferentes médicos. Otra reforma propuesta es la de preservar el Sistema Medicare. Respecto de la continuación de la cobertura para las personas de la tercera edad que tienen derecho a medicamentos. Además de un beneficio adicional respecto de la prescripción de fármacos.

Mandato para los empleadores (beneficios de Salud Grantizados por el Trabajo). El Presidente propone un Mandato para los empleadores que pagarían el 80% de la prima. Otras propuestas son un Mandato Individual, es decir que todos los individuos tuvieran un seguro de salud, de la misma manera que todos los autos tienen un seguro.

La Atención Administrada. La cual se puede describir como un método para identificar las necesidades médicas y de organizar el tratamiento médico que se presta, por la eficiencia que ha demostrado tener, tanto para asegurar la intervención precoz y limitar la atención innecesaria.

Así, las perspectivas de los norteamericanos no son muy claras; unos están en pro de la reforma de la atención de la salud, y otros están en contra.

63. ENGLISH, Michel J. La Reforma en el Sistema en los Estados Unidos. Trad. del inglés por Alicia Coquet. Ed. CIESS. México. 1994. pp. 201-205.

Antes de finalizar, enunciaremos las tendencias de estos países industrializados que como resultado de la actual crisis económica y sus efectos han obligado a los gobiernos a establecer políticas de ajustes estructurales que han determinado un rezago de los programas de seguridad social.

Destacan en este sentido el cuestionamiento del principio de solidaridad y las tendencias a dismantelar los sistemas de seguridad social o a su transformación en programas que proporcionen un mínimo de protección, además la definición de las funciones que deben cubrir sólo los institutos de la seguridad social y las que pueden dejarse a otros organismos públicos y privados.

Por lo que respecta a los regímenes de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes; estos países están revisando los planes de pensiones, la idea es reducir la participación del Estado y propiciar más la responsabilidad individual con aumento en la edad de jubilación, reajuste de los requisitos de elegibilidad y reducción real de los pagos.

En pensiones de invalidez, los gobiernos han adoptado medidas para reducir los incrementos en los costos y en el número de personas que reciben pago por incapacidad. Entre ellas citan el mejoramiento en los programas de rehabilitación, y cambios de condiciones de prestaciones.

Para los sobrevivientes, adaptar las situaciones, han considerado la igualdad de derechos para los viudos y viudas y criterios apropiados de elegibilidad para las pensiones de sobrevivientes.

En relación con el seguro de enfermedad y atención médica, estos países han introducido derechos en lo que se refiere a prestaciones de enfermedad en dinero como a la atención médica.

Reforma en los sistemas de salud para asegurar no solo reducción en el costo, también para mejor calidad de la atención médica y el cuidado de la salud.

Un ejemplo de lo anterior es la reforma que ha realizado el Reino Unido, la que modifica fundamentalmente las relaciones dentro de su servicio nacional de salud entre el gobierno, los encargados de suministrar atención médica y los pacientes; las autoridades de salud y los hospitales han asumido los papeles de compradores así como de proveedores de atención médica con grandes libertades.

En lo referente a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, han puesto mayor atención en la rehabilitación de las víctimas de accidentes de trabajo y en la prevención de ellos adoptando una serie de medidas 64. De la LOZA SALDIVAR, Arnaldo. Tendencias Mundiales de la Seguridad Social. En Opciones de Reforma de la Seguridad Social. Ed. CIESS México. 1994. pp. 255-257.

para abatir los riesgos y evitar los daños.

Otro problema prioritario para estos países, lo constituye la protección del desempleo, como resultado de la recesión económica y los cambios estructurales en el mercado laboral, creándose la conveniencia de introducir en los sistemas de seguridad social, prestaciones de desempleo. Este mismo problema afecta los países de América Latina, como resultado de las medidas adoptadas para dinamizar el lento crecimiento económico y la reestructuración económica sin embargo el desarrollo de programas de prestaciones para el desempleo en estos países ha sido limitado, lo cual se debe a que el mercado laboral aún no alcanza la fase de organización requerida para garantizar el financiamiento con éxito de esos programas.

Finalmente la administración de los servicios y programas de seguridad social ha logrado importantes cambios; la adopción de nuevas tecnologías no sólo ha permitido un tratamiento rápido y preciso de información para los administradores, también ha mejorado la prestación de servicios a los clientes.

También han visto que el buen funcionamiento de sus operaciones depende de mejores procedimientos tanto de comunicación y asesoría para tener la certeza de que los beneficiarios han comprendido las condiciones de elegir y las obligaciones que la legislación exige que se cumplan.

## 4.2. La Seguridad Social en Cuba, Chile y Costa Rica

Los tres países, se han seleccionado con base en lo que pudiéramos llamar prototipo en el sentido de que cada uno representa un modelo de estructura económica.

Los países que representan los extremos: Chile y Cuba. Es decir, Chile en el lugar del mercado y Cuba en el lugar del Plan. Costa Rica es un sistema mixto.

A continuación procederemos al estudio de cada uno de estos sistemas.

### 4.2.1. Cuba

Es el primer modelo socialista o de economía de plan que se introduce en el hemisferio, de hecho la primera ley fue en el año de 1959, sin embargo se reafirmó en 1979.

En relación con el sistema de seguridad social en Cuba existen dos etapas a saber:

El sistema antiguo. Antes de la revolución la seguridad social en Cuba era considerada entre las más avanzadas de la América Latina. El 63% de los trabajadores estaban cubiertos por pensiones, el 100% estaba protegidos contra riesgos ocupacionales, todas las empleadas tenían un seguro de maternidad, excepto las esposas de los asegurados quienes recibían una atención de maternidad limitada.

Sin embargo, no había en Cuba un seguro nacional de salud, La atención médica se ofrecía por hospitales públicos, clínicas cooperativas y mutualistas no lucrativas y clínicas privadas lucrativas. Los niveles de salud eran los niveles más altos de la región. No había compensación de desempleo ni asignaciones familiares.

La seguridad social sufrió afectaciones por graves duplicaciones y diversificaciones. En 1958 había 52 fondos de pensiones de seguro social: veinte comprendían a los trabajadores asalariados del sector privado, veinte los profesionales, y once a empleados y los trabajadores del sector público. Cada grupo tenía su propio grupo de asegurados, legislación propia, así como financiamiento y prestaciones, sin ninguna coordinación entre ellos. Los grupos de presión más poderosos (congresistas, gobernadores y alcaldes) tenían los fondos solventes y prestaciones más generosas, mientras que los grupos menos poderosos tenían los fondos más débiles y las peores prestaciones.

Posteriormente en el nuevo sistema. La revolución asumió poderes extraordinarios que hacían viable el enfoque radical.

65. Cfr. MESA-LAGO, Carmelo. La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. Traducción de Eduardo L. Suárez. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1986. pp. 372-384.

El sistema de seguridad social actual se inspiró en la ideología económica global de Cuba. Está controlado y administrado por el Estado, el que ha colectivizado todas las entidades públicas autónomas y de seguridad social, y todos los hospitales privados, las compañías de seguros y la industria farmacéutica.

El sistema integra el seguro social, asistencia pública y atención nacional de salud, aunque hay entidades separadas a cargo de diferentes programas.

Las pensiones son administradas por el Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social (CETSS): en cuanto a las prestaciones hospitalarias y médicas son ofrecidas por el Ministerio de Salud Pública (MINSAP); las empresas del estado pagan directamente los subsidios monetarios que derivan de los riesgos comunes de enfermedad y accidentes, maternidad y riesgos ocupacionales. Centros especiales se encargan de la rehabilitación de los trabajadores, y los gastos funerales y otras prestaciones son otorgadas por los Organos del Poder Popular (OPP). El sistema esta financiado por una contribución porcentual de las nóminas de empresas y organismos estatales (también es pagada por los pocos empleados privados que subsisten en Cuba). No hay reservas ni un fondo separado, el Estado recibe las contribuciones de la seguridad social en el presupuesto estatal y en el plan nacional se destina una suma a gastos de la seguridad social. El financiamiento es una especie de reparto simple.

El Estado realiza el total de la inversión en instalaciones de seguridad social (hospitales, y oficinas administrativas) y lo financia con el 'plus producto'. Se afirma que el sistema tiene una cobertura universal, es gratuito e igual para todos los asegurados.

Aunque la seguridad social de Cuba ha tenido avances en general no se han logrado todos los principios y las metas que resumimos. La cobertura es universal en lo que respecta a la salud, sin embargo, los agricultores privados quedan excluidos de todas las prestaciones monetarias y quienes trabajan por su cuenta no reciben éstas. La opción para los agricultores viejos, enfermos o incapacitados es vender sus tierras al Estado a cambio de una 'renta vitalicia' que a su muerte puede transferir en beneficio de sus dependientes.

Quienes trabajan por su cuenta en actividades lucrativas no están incluidos en la ley de 1979, por lo que deben pagar un impuesto de seguridad social. Los de las Fuerzas armadas están cubiertos por una ley especial de 1976 'ajustada a sus necesidades específicas'. Las cuales incluyen una pensión de antigüedad (exclusiva para ellos, y les permite una jubilación con 25 años de servicios que es independiente de la edad, o con menos edad y servicios que en el sistema general), un porcentaje y salario básico más altos para el cálculo de las pensiones, entre otras.

Una de las estrategias que planteo el sistema de Cuba, tuvo lugar a principios de 1965 cuando el Presidente Castro previno que la seguridad social era una carga tan enorme para la economía, que resultaba imposible para la jubilación de todos los trabajadores con la edad requerida; sólo podrían jubilarse los que estuviesen en situaciones urgentes y necesitadas.

Así el Ministerio del Trabajo pidió a los líderes sindicales que celebraran reuniones para explicar a los trabajadores las razones económicas que impedían reducción para la jubilación. Como resultado sesenta mil trabajadores que habían solicitado pensiones retiraron su solicitud y pospusieron su retiro, otros trabajadores que ya se habían jubilado volvieron al trabajo.

En 1974 se eliminó por razones económicas el oneroso pago a los trabajadores de vanguardia de prestaciones monetarias equivalentes al 100% de su sueldo.

El costo de la seguridad social como porcentaje del PNB se duplicó entre 1965 y 1979 (de 5.9 a 10.4%); esto ocurrió antes que la ley de 1979 entrara en vigor (en 1980). Por lo tanto los costos actuales de la seguridad social son elevados, aunque el Estado garantiza el pago; su costo en términos de desarrollo debe también ser muy alto. La ayuda soviética a Cuba facilitaba a mantener la operación del sistema.

#### 4.1.4.2. Chile

Como señalamos al finalizar el capítulo segundo; Chile, es uno de los primeros países latinoamericanos en implantar el sistema de seguridad social.

Al respecto, consideramos pertinente hacer un somero estudio retrospectivo en relación con los aspectos que dieron forma a las prestaciones sociales y a sus instituciones, lo cual nos permitirá distinguir la evolución de los sistemas de protección social en ese país: Primero, se manifiesta a través de programas de ayuda los cuales tienen como base la beneficencia pública; en especial para la atención médica y hospitalaria. En el segundo período, se introducen los seguros sociales adoptados por otras naciones; este proceso se caracterizó por la desvinculación de la realidad económica nacional. Posteriormente, en consecuencia de la crisis que afectó al sistema de seguridad social; se inicia un período de diagnóstico y debate en relación con las causas que la originaron; reformulándose los programas y racionalizándose su gestión. Finalmente el país adopta un modelo que tiene como base la libertad de elección y el esfuerzo de ahorro de las personas, delegando la administración en la empresa privada.

Es a este último período a partir de la modernización del sistema al que haremos referencia para efectos del presente trabajo.

Así, con base en los diagnósticos del sistema de seguridad social; coincidían en la urgencia de una reforma y en la necesidad de que éstos constituyeran un instrumento para lograr mayores niveles de progreso.

La primera exigencia en la modernización de la seguridad social fue la de revisar los programas de los beneficios y prestaciones, con la finalidad de adecuarlas a la realidad con base en los principios de universalidad, suficiencia, solidaridad y unidad que han basado su acción. El segundo aspecto, fue el funcionamiento del modelo, debía asumir los fundamentos de una economía de mercado; es decir administración privada, libertad de elección, descentralizar los programas y rol subsidiario del Estado.

Respecto de la administración privada, en general la seguridad social es administrada por sistemas centrales de carácter estatal, que no incentiva una buena gestión y terminan por transformarse en organizaciones ineficientes.

Por esta razón se optó por delegar una parte de la administración de la seguridad social al sector privado, creandose las condiciones de competencia y responsabilidad para mejorar la calidad de los servicios y ampliar la cobertura de los beneficios.

66. UNDARRAGA, U. Eduardo. "La seguridad social en Chile y los efectos de la reforma previsional". En Revista Gestión. n. 55-56. Ed. Asociación Chilena de seguridad. Chile. 1980. pp. 6-13.

### La tendencia a la privatización

En mayo de 1981, el Gobierno de Chile introduce una reforma radical en el régimen de público de pensiones. El nuevo sistema crea un programa de pensiones de ahorro individual obligatorio administrado por entidades privadas (Administradoras de Fondos de Pensiones: AFP) que compiten por los asegurados y cobran libremente una comisión por sus servicios. A partir de 1983 todos los trabajadores asalariados que ingresan a trabajar quedan incorporados en forma automática al nuevo sistema, en tanto que los que trabajan por su cuenta tienen opción de incorporarse; hay libertad para la elección de la AFP y cambiarla cuando se desee, con aviso previo.

Cada trabajador cotiza el 10% del salario que asegura -hasta un límite máximo de 60 unidades de fomento UF- (en mayo de 1992 el valor de 1 UF era aproximadamente de 8500 pesos chilenos, o de 24 dolares) a una de las AFP del sector privado. Estas (AFP), después de deducir la comisión por concepto de costos de administración, invierte el dinero por cuenta del asegurado y abonan los réditos a una cuenta nominativa a su favor (cuenta de cap. individual). Al momento de la jubilación, el capital acumulado puede emplearse en constituir una renta vitalicia indexada o en otorgar una pensión. Ni el Estado ni los empleadores cotizan a estos fondos, el trabajador no puede retirar dinero o solicitar préstamos con cargo a su cuenta hasta jubilarse.

La contribución mínima asegurada esta exenta de impuestos; las contribuciones adicionales son optativas y no están exentas de impuesto.

A los asegurados del sistema antiguo se concedió cinco años para que permanecieran en él o se cambiaran al sistema nuevo; al abandonar el sistema antiguo no podrán volver a éste.

El nuevo sistema de atención a la salud se inició en 1981 con la creación de entidades privadas (Institutos de Salud Previsional: ISAPRE), similares a las AFP. Sólo los asegurados con las AFP pueden incorporarse a los ISAPRE. El asegurado puede seleccionar entre diversos planes que ofrecen diferentes prestaciones y condiciones de acuerdo con su capacidad de pago, éstos no podrán ser inferiores a las condiciones provistas por el Estado en el sistema antiguo. El asegurado puede cambiar de ISAPRE con previo aviso e incluso volver al sistema antiguo.

Es preciso señalar que el régimen de jubilación no cubre los gastos de atención a la salud ni comprende ningún elemento de solidaridad entre grupos económicos y sociales con distintas necesidades y medios.

En teoría los nuevos programas de pensiones y de salud reflejan la ideología del modelo de mercado Chileno.

67. GILLON, Colin y Bonilla, Alejandro. "La privatización de un régimen nacional de pensiones: El caso chileno". En Revista Internacional del Trabajo. Vol 111, n. 2. Ed. OIT. Ginebra. 1992. pp.193-203.

Respecto de la cobertura del sistema. El alcance de la seguridad social a toda la población es un elemento básico de toda política social. José P. Arellano afirma: La población trabajadora que está protegida por el sistema que aporta cotizaciones mensuales alcanza a 2.6 millones, lo cual representa un 56% de la fuerza de trabajo'. Sin embargo, 2 millones de trabajadores carecen de protección en: salud, accidentes de trabajo, invalidez, vejez, entre otros.

Tanto la OIT, en un Convenio, como las Naciones Unidas, en la Declaración de los Derechos del Hombre; así como en Chile, la Constitución del 25 e incluso la del 80, conciben la seguridad social como un derecho de toda persona a una protección mínima para satisfacer sus estados de necesidad'; protección que se hace efectiva por medio de un sistema complejo de instituciones y mecanismos destinados a ello. Corresponde al Estado el deber de garantizar el acceso a la seguridad social de toda la población.

Esta responsabilidad del Estado en la materia fue dejada de lado en noviembre de 1980, cuando el régimen de Pinochet publica en el Diario Oficial el D. L. 3,500. Esta legislación que privatiza la administración del Fondo de Pensiones, entrega la protección del trabajador y su familia a las leyes del mercado; de previsión social la transforman en un elemento más de la política económica libre mercadista.

#### 4.2.3. Costa Rica

Antes de exponer los aspectos que nos interesan en relación con el tema, consideramos pertinente aun cuando breve enunciar los antecedentes de la seguridad social en Costa Rica. En la primera mitad del siglo XX el gobierno de Costa Rica otorgaba arbitrariamente pensiones individuales gratuitas, además creó fondos de pensiones independientes.

La atención de la salud se brindaba en hospitales manejados por el Estado, la caridad privada y las compañías bananeras. A iniciativa del Presidente Calderón Guardia y de la OIT, se creó en 1941 la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

Sin embargo, durante los dos primeros decenios estuvo estancado el sistema de seguridad social: protegía a una proporción pequeña de la fuerza de trabajo en las áreas urbanas, principalmente en la capital.

Por mandato constitucional en 1961 ordenó la universalización de la cobertura de la seguridad social en el término de un decenio. La burocracia de la seguridad social incorporó la mayor parte de los trabajadores industriales, comerciales y de la construcción con sus dependientes; elevó los límites de salarios que impedían la inclusión de

68. MIRANDA GUTIERREZ, Guido. La Seguridad Social y el desarrollo en Costa Rica. Ed. EDNASS-CCSS. Costa Rica. 1988.

los empleados de ingresos medios y altos. Aunque la meta de la cobertura no se logró en la fecha programada. Para 1980, prácticamente cubría a toda la población: tres cuartas partes por el seguro social y el resto por medio de programas de asistencia social y de salud pública.

En Costa Rica la seguridad social es responsabilidad del Estado por medio de una institución autónoma que utiliza el presupuesto otorgado y administra sus dos regímenes: de maternidad y enfermedad, así como el de vejez, invalidez y muerte. Ambos regímenes están financiados por aportaciones de los trabajadores, patrones y el Estado.

La Caja Costarricense de Seguro Social, recibe el 23% de los salarios integrado por el 14% de contribución de el patrono, el 8% de contribución del trabajador y el 1% por parte del Estado. Estos ingresos son destinados en un 65% para el régimen de enfermedad y maternidad y el 35% para el régimen de vejez, invalidez y muerte.

De esta manera la administración de la seguridad social refleja las características de la economía mixta y la democracia representativa de Costa Rica. El organismo central es público, autónomo (CCSS); está sostenido por una oficina estatal (el Ministerio de Salud y en menor medida por el Ministerio del Trabajo) también hay una serie de fondos autónomos así como una oficina estatal de seguros. Aún cuando la mayoría de los médicos son empleados por la

CCSS o el Ministerio, está permitida la práctica privada y los médicos constituyen uno de los grupos de presión más fuertes del país.

La atención a la salud es predominantemente curativa e intensiva la cual utiliza grandes hospitales, médicos, equipo costoso y tratamiento complejo.

El problema en cuanto al equilibrio financiero da un futuro incierto lo cual se debe a que el crecimiento de los gastos es más acelerado que los ingresos. Este tiene como factores determinantes el aumento de costos en general de la seguridad social, la evasión contributiva 14%, pocos contribuyentes de los trabajadores independientes y el incumplimiento estatal en sus obligaciones contributivas.

La estrategia para corregir estos problemas financieros se basa en seguir llevando a toda la población la protección de la salud. Mediante la contribución de todos los grupos que tengan capacidad contributiva. Por tanto, la necesidad de hacer efectiva la obligatoriedad contributiva, la perspectiva es alcanzar la universalización a través del crecimiento del Seguro Nacional de Salud, por medio de las siguientes estrategias: Establecimiento de la obligatoriedad contributiva; establecimiento del modelo de atención integral de salud con énfasis en el nivel primario con medicina familiar y comunitaria; fortalecimiento del sistema de control de evasión; garantía del pago oportuno

por parte del Estado; Proceso educativo a toda la población sobre seguridad social a nivel de educación primaria, hasta universitaria.

En cuanto a este proceso educativo a toda la población de Costa Rica, dió inicios en marzo de 1994.

En relación con las pensiones, la realidad es que aun no hay buenos resultados en cuanto a los criterios de igualdad y equidad, esto debido a que los grupos de presión han logrado ventajas en las mismas, que desfavorecen la realidad económica de la institución, del régimen y del país. Así el régimen contributivo de la CCSS cubre únicamente un poco más del 50% de los trabajadores del país, el resto lo protege con 18 regímenes entre los que destaca el régimen del Magisterio Nacional, el régimen de Hacienda, y otros.

El problema radica en que los regímenes especiales permiten privilegios y ventajas que no contempla el régimen contributivo de la CCSS; tales como disminución en la edad de retiro. Un autor opina que el sistema de excesivos beneficios no se justifica en la mayoría de los casos y si bien son legales, son en cierto modo inmorales, por la diferencia que hay con otros grupos. Además el Estado no puede seguir financiándolos por la elevación de los costos y porque puede desestabilizar la economía del país.

#### 4.3. Elementos conceptuales para una reforma de la Seguridad Social en México.

Con base en el estudio previo de las modalidades adoptadas por la seguridad social en los países antes descritos y por la experiencia de ellos en la materia que nos ocupa; en forma sucinta expondremos las alternativas propuestas para efecto de una posible reforma en nuestro sistema de seguridad social.

Las propuestas así precisan las siguientes alternativas con la discusión de sus pros y contras.

##### 4.3.1. La Privatización.

Solución que consiste en delegar parte importante de la administración de la seguridad social al sector privado, con la creación de las condiciones de competencia además de responsabilidad para mejorar la calidad de los servicios y la ampliación de la cobertura de los beneficios. Como en el Caso de Chile.

Consideramos que la privatización; como fue planteada, es buena, como una tendencia en búsqueda de la excelencia en la prestación de los servicios y la ampliación de los beneficios. Sin embargo la desvirtualización de éstos objetivos por parte de los grupos que operan las AFP, ha dado como resultado; que el sistema empiece a probar que no amplía beneficios espectaculares o realmente superiores al

futuro vital de los viejos trabajadores, que el sistema tripartita.

Por otra parte, estamos de acuerdo con Mesa-Lago, quien considera que la reforma chilena, lo que ha hecho es; transformar la seguridad social en un seguro privado, por tanto, ésto no es seguridad social, es la antítesis de la seguridad social.

Sin embargo, no por esto deja de tener influencia en algunos países como el nuestro, ejemplo de ello lo encontramos en el seguro de retiro, introducido en el país en 1992.

Además de acuerdo con la investigación que realizamos para poder argumentar los inconvenientes de la reforma de la privatización, acudimos a la Casa Chile, cuando aún tenía su sede en México, lugar en el que nos proporcionaron parte de la bibliografía que utilizamos para el análisis; de la lectura de ésta, pudimos inferir que los resultados en Chile, no han sido del todo los esperados.

Por todo lo anterior, no estamos totalmente convencidos de que la privatización de los servicios de salud sea una solución adecuada para nuestro sistema.

#### 4.3.2. La Descentralización.

Es decir, que cada municipio, cada región encuentre la fórmula de resolver sus problemas.

México, ha constituido un ejemplo de la descentralización como inferiremos de la siguiente reflexión.

Para hablar y tratar de entender la implicación del concepto de la descentralización, es necesario remitirnos al estudio conciso, sin embargo, esencial de éste concepto.

En opinión de Acosta Romero, la descentralización es la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales, una serie de responsabilidades, unas de ellas son las cuestiones presupuestarias y de planificación.

En la doctrina política y administrativa con frecuencia se utilizan las expresiones de descentralización y desconcentración para hacer referencia a la distribución de potestades y funciones políticas y administrativas entre el Estado y esas comunidades o entidades locales y territoriales.

También puede ser que, un organismo descentralizado desconcentre territorial o periféricamente sus servicios, por ejemplo, el IMSS, es un organismo público descentralizado y desconcentra el control de sus operaciones en delegaciones estatales, regionales y del Valle de México.

---

69. Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. 8a. ed. actualizada. Ed. Porrúa. México. 1988. pp. 291-312.

Algún autor afirma que no se puede hablar de democracia sin descentralización efectiva, tanto en el ámbito político, administrativo y económico. No puede haber igualdad ni progreso real, si el poder se concentra. La participación en la toma de decisiones y responsabilidades tiene que ser compartida por los grupos sociales afectados. La actual situación económica reclama buscar apoyo en una descentralización real de los organismos o empresa del Estado.

También consideramos que la responsabilidad del buen funcionamiento de nuestro sistema e instituciones de seguridad social, es demasiado amplia para que el Estado pueda asumirla en su totalidad.

En este sentido, los sectores, las comunidades y la sociedad en su conjunto, deben participar activamente tanto en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de los programas.

Asimismo, para aumentar la capacidad de respuesta de los problemas de operación, habrá que fortalecer la descentralización, dar plena validez al funcionamiento de la región y reforzar las acciones de desconcentración que existen.

#### 4.3.3. Atención Primaria de Salud

Otro elemento propuesto es el de dar énfasis a la Atención Primaria de Salud.

La estrategia Atención Primaria de Salud tiene como base las resoluciones de la Conferencia celebrada en Alma Ata, Rusia, en 1978 que fundamentan la meta de la OMS 'Salud para todos en el año 2000'. Entre las principales características la Atención Primaria de Salud comprende: Promoción de la salud; incremento de las acciones preventivas; atención a los padecimientos más frecuentes y a los endémicos; salud maternoinfantil y planificación familiar; adiestramiento y capacitación del personal; trabajo en equipo y participación activa de la comunidad; tecnología adecuada y de bajo costo, además de otras.

cada una de estas características ameritaría una explicación para resaltar su importancia. Sin embargo, el propósito de la propuesta es la de enfatizar las acciones preventivas, por el efecto que ha provocado en parte el descuido de éstas.

Diversos factores han incrementado el costo de la asistencia médica; algunos de éstos persistirán. Por no ser conveniente poner límite al progreso de la medicina ni al acceso de los beneficios de la tecnología cuando haya demostrado que pueden mejorar la calidad de vida.

Además el incremento de los gastos de la

---

70. Oficina Internacional del Trabajo. La seguridad social en la perspectiva del año 2000. Ed. OIT. Ginebra. 1994. pp. 128-129.

asistencia médica y la expansión de la seguridad social sin una declinación de las tasas de mortalidad en general, ni la disminución de las diferencias en lo relativo a las condiciones de salud entre los diferentes grupos socioeconómicos han demostrado que con gastar más en servicios curativos no se logra necesariamente un mejoramiento de la salud. Entre otras razones de ésto, en parte, por el relativo descuido de la acción preventiva, el derroche de recursos sanitarios y la falta de participación de la comunidad.

Por eso estamos de acuerdo con algunos en que en los años venideros se atribuya cada vez más prioridad, hacer de los servicios de salud el uso más eficiente en relación con su costo y la acción preventiva, y el permitir a las personas participar en mayor parte en la adopción de las decisiones relativas a su propia asistencia médica.

Para que sea factible la anterior propuesta consideramos que es necesario la modificación de prácticas arraigadas en el suministro de asistencia médica.

Asimismo si tenemos en cuenta que las condiciones inadecuadas del ambiente son un factor principal de los padecimientos en nuestro país, las acciones de prevención y de educación no pueden soslayarse; los individuos y la comunidad deben modificar sus costumbres y sus actividades con el propósito de promover un ambiente sano.

4.3.4. Intensificación de las acciones educativas de la seguridad social a toda la población.

La educación, es un elemento básico para la transmisión de conocimientos de la seguridad social que debe darse a toda la población.

Al respecto recomendamos que los institutos de seguridad social realicen esfuerzos para mejorar el conocimiento sobre la materia, en particular en lo concerniente a las prestaciones, con la finalidad de ayudar a la población a solicitar lo que le corresponde. Así como para prevenir que la seguridad social se utilice mal o indebidamente.

Además, como la seguridad social no cuenta con un apoyo sólido en la educación en ningún nivel. Por lo que proponemos se implemente un programa educativo de seguridad social en el sistema desde el nivel de educación primaria hasta el nivel profesional.

En tanto esto sucede, las instituciones de seguridad social deberían preparar material didáctico y difundirlo tanto en las escuelas como entre la población en general y derechohabiente; que contenga información breve e interesante.

Esperamos que al igual que Costa Rica dió inicio con este proceso educativo, nuestro país, en un futuro no lejano, también opte por esta estrategia.

#### 4.4. Perspectivas de la Seguridad Social en México

En este apartado tan importante de la presente tesis, podremos apreciar con los estudios y reflexiones que haremos en torno de la política contemporánea de seguridad social en México; surge mayor preocupación a partir de la crisis económica la cual alteró la tranquilidad con que se contemplaba el futuro de la euforia del desarrollo en el decenio de 1960. Sin embargo la impresión que dan es que, si la atención repentina en la seguridad social, es debido principalmente como reacción a las dificultades económicas que caracterizan la coyuntura actual: aumento del desempleo, declinación de ciertas industrias, desorden monetario entre otras. De ahí en acusar a la seguridad social de agravar la crisis económica no había más causal y muchos no vacilaron en aducirla.

No dudamos que el crecimiento vertiginoso de los gastos de salud o la progresión ininterrumpida del costo del régimen de jubilación colocan a la seguridad social en opciones espinosas. Sería inútil buscar remedios duraderos si tomamos en cuenta sólo las exigencias de la coyuntura actual. Resulta paradójico que, al tiempo en que ciertos desequilibrios financieros de la seguridad social se anuncian, se adopten a menudo medidas improvisadas para resolver los problemas inmediatos con las que aumente aún más a largo plazo el presupuesto de gastos sociales.

Questionamos que la cortedad de miras haga perder la perspectiva necesaria para evaluar una institución como la seguridad social.

Con frecuencia se olvida que la seguridad social es el objetivo esencial de toda sociedad moderna y que representa un compromiso social, por tanto su alcance no se puede captar sin un análisis en una perspectiva a largo plazo. Sus mecanismos comprenden un proceso que afecta a varias generaciones, las promesas deben ser cumplidas en un futuro a veces lejano y los compromisos financieros del individuo abarcan la duración de su vida activa. Además la historia ha demostrado que, por el contrario de la rápida transformación de las sociedades contemporáneas, el aspecto de la estructura legislativa de la seguridad social es lenta la evolución.

La perspectiva histórica parece indispensable para determinar las orientaciones, por lo que creemos conveniente abordemos, más que la actual crisis económica, el tema del futuro de la seguridad social. Por tal motivo tratamos de comenzar una investigación para averiguar la seguridad que debe ofrecerse a la próxima generación, o por lo menos las respuestas por dar a las cuestiones que se planterán en las siguientes décadas.

Por lo anteriormente expuesto como cuasiprofesionales y sobre todo quienes laboramos en un instituto de seguridad

social, concientes de nuestra responsabilidad, tenemos la obligación de investigar estas posibilidades.

De esta manera acudimos a consultar diferentes autores con experiencia tanto nacional como internacional en materia de política de seguridad social.

Procedimos a un cometido bien definido: determinar el punto alcanzado por la seguridad social en su desarrollo en el país, el cual abordamos como proceso de modernización también hablamos de cuestiones que podrían ser de interés en el futuro, y proporcionamos indicaciones precisas como fuera posible acerca de la manera en que nuestro sistema de seguridad social debería evolucionar para responder a las necesidades de seguridad de la sociedad de mañana.

Asimismo hacemos referencia a un tema que se impone como obligado el de Sistema de Ahorro para el retiro; por las razones antes expuestas, es decir, la problemática que representa para todo sistema de seguridad social.

Así al haber trabajado en completa libertad, y después de varios meses de consultas y estudios, presentamos el resultado de nuestras labores: un informe detallado y rico en reflexiones, ideas y proposiciones.

Al entregar esta tesis quiero dar las gracias a todos los que participaron facilitando información y el aporte de sus conocimientos así como su vasta experiencia.

#### 4.4.1. El Proceso de Modernización

Actualmente México se encuentra en un proceso de cambio. Este proceso, es producto de diversas situaciones, unas de orden interno y otras que resultan de nuevas condiciones que prevalecen en el mundo. Son estos elementos una nueva actitud para enfrentar la realidad y construir el futuro, los principales hechos que han incidido en las modificaciones de nuestro ámbito social.

Por tanto una estrategia de cambio ha requerido de múltiples decisiones en lo económico, político y social. Estamos conscientes de que el aislamiento, así como la estatización nos dejaría al margen de los cambios y de los avances mundiales. Por estas razones México ha tenido que optar por un proceso de modernización que preserva nuestras instituciones, reafirma los valores e impulsa a superar rezagos y estimula la búsqueda de mejores condiciones de vida y bienestar para toda la población.

Para el logro de estos propósitos deben conjuntarse varios elementos; una sociedad solidaria, de nuevas fórmulas para distribuir la riqueza social que se produce por medio del trabajo de los mexicanos.

---

71. NARRO ROBLES, José. La seguridad social en los albores del siglo XXI. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. pp. 11-20.

La seguridad social en México se moderniza adaptando su marco jurídico a las circunstancias vigentes, propiciando la desregulación y simplificación de sus procesos tradicionales tanto para la recaudación de aportes como para el otorgamiento de beneficios; con la descentralización que implica autonomía de gestión local y la desconcentración que comprende mayor delegación de autoridad y responsabilidad a los mandos intermedios, así como velocidad de respuesta para la solución de problemas donde éstos se presentan.

Las reformas recientes a nuestra Ley, han estado orientadas a ajustar el costo de los beneficios ofrecidos con los esquemas para su financiamiento; otros cambios se han orientado a reducir estructuras de organización y a la simplificación de métodos y procedimientos con el apoyo del procesamiento electrónico de información.

Como parte del diagnóstico, base para el diseño de las reformas, ha sido necesario la opinión, de los sectores obrero y patronal, del personal y de la población usuaria.

Para evaluar la calidad de los servicios resulta indispensable conocer la satisfacción del derechohabiente, lo que ha hecho necesario reforzar los mecanismos de orientación, de comunicación social así como perfeccionar las estrategias y técnicas de encuesta.

La tecnología moderna permite resolver muchos de los problemas de la seguridad social.

En cuanto al empleo y la seguridad social mexicana. En todo el país la clase trabajadora ha tenido acceso a la protección de la seguridad social. Sin embargo, el crecimiento sostenido que durante muchos años mantuvo en aumento el número de trabajadores protegidos se ha frenado y las causas son de diversa índole.

La apertura comercial y la modernización a la que hemos hecho referencia, determinan cambios importantes en las condiciones del mercado de trabajo. El modelo tradicional de relaciones laborales, de políticas salariales y políticas de empleo; requiere de un serio análisis para encontrar las adecuaciones necesarias con sus correspondientes efectos en el marco jurídico.

A partir de que la producción empezó a orientar hacia la exportación y en la medida que la producción para el mercado interno fue reduciendo la protección que recibía, las empresas se vieron obligadas a elevar la competitividad y para lograrlo, hicieron esfuerzos en la modernización.

El primer impacto consecuente de las medidas de ajuste y estabilización de las empresas, derivó en un freno a la contratación. Simultáneamente, creció la economía informal y aparecieron nuevas modalidades de subcontratación.

En la medida que se consolide el nuevo esquema de trabajo, habrán de encontrarse nuevos modelos de empleo en donde predomine la búsqueda del aumento de la productividad

y la calidad, con sus correspondientes mejores salarios reales, sin que éstos sean un acelerador para la inflación y sin que afecten los niveles de empleo. Los trabajadores con capacidad creativa y los mejor preparados, tendrán las mejores oportunidades. Por el contrario la mano de obra sin calificación, poco a poco tendrá menor posibilidad.

Corresponde a las empresas el incremento a la inversión, el aprovechamiento de los avances tecnológicos y de las opciones que brindan los nuevos mercados para generar el número de empleos que se requieren. El reto consiste en brindar oportunidades a los miles de mexicanos que cada año están listos para incorporarse a la fuerza productiva del país.

Respecto del papel de la seguridad social, ésta habrá de prepararse para: recibir a un número creciente de asegurados y para otorgarles servicios de calidad; buscar opciones de protección para quien no logra incorporarse a la economía formal; y poner en evidencia la indispensable contribución solidaria de recursos fiscales generados por todos, en favor de quienes menos tienen.

Por lo que respecta a su propia gestión deberá incrementar la eficiencia en la administración de cada seguro de tal manera que los recursos derivados de las primas sean suficientes para cubrir los beneficios que tienen destinados, con oportunidad y calidad.

En el contexto que referimos, la seguridad social mexicana se enfrenta a múltiples desafíos.

Si partimos de la premisa de que la seguridad social es un instrumento de justicia social, considerado por el pueblo mexicano como una auténtica conquista revolucionaria y los beneficios se han acreditado durante medio siglo, al plantear su reforma, habrá que anteponer como objetivo el fortalecimiento de este valioso instrumento.

En el ámbito internacional. Si bien el proceso de globalización y de apertura comercial al que entramos, verá reflejado en un crecimiento de nuestra economía con lo que aumentará el empleo y reducirá la pobreza, sin embargo, en la actualidad aún no se observan estos supuestos beneficios; por ello una de las tareas importantes deberá orientarse al establecimiento de disposiciones y acuerdos entre los países que formen parte de los bloques comerciales y dentro de nuestro país entre los institutos que brindan seguridad social, para avanzar en la protección de los trabajadores y reducir gradualmente las diferencias que existen en las condiciones de trabajo.

Para tal fin estudian posibles acuerdos bilaterales con los que México tiene tratados de libre comercio para facilitar la protección de los trabajadores. Sin embargo la realidad es otra, cuando tenemos noticias del rechazo de los trabajadores mexicanos en el extranjero.

Aún así, en el ámbito interamericano, la seguridad social mexicana, requiere mantener cercanía e intercambio de experiencias con los otros países. Ahora más que nunca, las tendencias mundiales de la seguridad social y las soluciones que cada país va encontrando, son de especial interés los que en ciertos casos ilustran los caminos que pueden seguirse y los que deben ser evitados.

En salud. La seguridad social ha demostrado ser un confiable medio para hacer llegar servicios básicos de salud a la población más aislada y con más carencias. El manejo de recursos para convertirlos en atenciones de salud de calidad y a costos razonables, podrá ser útil para hacer un esfuerzo adicional y sumar nuevos recursos a los que existen que actualmente consume en estas zonas la Secretaría de Salud, para alcanzar la cobertura total. La población marginada rural tendrá así más estabilidad y permanencia en sus lugares de origen y la marginada urbana podrá, mejorar las condiciones infrahumanas en que vive.

El primer nivel de atención deberá encontrar las fórmulas que estimulen al médico y satisfagan al paciente. El modelo de Sistema Médico Familiar 'Siglo XXI' que tiene a prueba el IMSS; el cual consiste en la libre elección de médico por el paciente y un sistema de estímulos al personal, reúne estas características, por lo que habrá de extenderse al ámbito nacional.

La posibilidad de recuperación parcial de costos por medio de aportes de usuarios podrá ser un mecanismo de equidad, que apoye el financiamiento de servicios de calidad, y contribuya a regular la demanda. 71

Estamos en desacuerdo con el autor y cuestionamos ¿esta opción plantea una tendencia a la privatización de los servicios de salud?

Por otra parte en los hospitales generales serán necesarias soluciones específicas a los problemas de larga espera o de diferimientos en consulta de especialidades, de urgencias y cirugía. Cuando la limitante sea la capacidad instalada y la falta de recursos para nuevas inversiones, habrá que recurrir con la debida planeación, al apoyo de la subrogación, explorar nuevas fórmulas de financiamiento en compartido para la externalización de servicios y con la reversión de cuotas, cuidando no afectar los mecanismos de solidaridad y redistribución de ingreso.

En el tercer nivel de atención será indispensable dos responsabilidades. Por un lado, mantener el equilibrio entre, los recursos disponibles y el mejor resultado en términos de salud que equivale a definir el límite de los recursos destinados a la alta tecnología médica, en beneficio de un pequeño universo, sin olvidar universos que carecen

---

71. BARBOSA KUBLI, Agustín. Opciones de Reforma de la Seguridad Social. Ed. CIESS. México. 1994. pp. 246-251.

de los recursos mínimos para el cuidado de la salud.

La regionalización de los servicios representa la parte toral de la atención médica desconcentrada. En este contexto, la responsabilidad sustantiva del Instituto es el cuidado integral de la salud de cada universo de población que tiene asignado. Los programas parten de la promoción de la salud, la atención primaria, la medicina preventiva y la salud en el trabajo, hasta la atención asistencial en los tres niveles y la rehabilitación.

Cada región deberá ser autosuficiente y esforzarse por alcanzar mejores niveles de calidad y eficiencia. La sana competencia entre regiones deberá fomentarse, con el ánimo de encontrar niveles óptimos de funcionamiento.

Otro aspecto que comprende la cobertura de la seguridad social, es el relativo a los riesgos de trabajo; que con la modernización de los procesos productivos y con los adelantos tecnológicos en contraste con los rezagos en acciones preventivas y de capacitación para el trabajo, son factores que además de medios de transporte poco seguros y problemas de tránsito crecientes, hacen que los indicadores de accidentes en el trabajo y en el trayecto, no desciendan en la magnitud deseada.

En este sistema es primordial estimular las acciones preventivas ; la higiene y la seguridad en el trabajo.

Parte importante de la seguridad social es el seguro de guarderías que ha permitido la incorporación de la mujer al trabajo formal remunerado. Además resulta de vital importancia que durante los primeros años de vida los niños tengan acceso a una nutrición equilibrada y a una educación elemental para el cuidado de su higiene personal y de su salud. Estas razones son suficientes para considerar la permanencia y crecimiento del servicio. El reto estará en encontrar fórmulas que permitan generalizar la cobertura sin impactos adicionales a las primas de cotización.

Otras prestaciones son las sociales las que han significado para nuestra seguridad social, un elemento más de contribución al fomento a la salud y al bienestar social, por medio de actividades deportivas, culturales, de adecuada utilización del tiempo libre y de orientación en el mejor aprovechamiento del ingreso familiar.

En lo que corresponde a Pensiones y Ahorro para el Retiro. Estos sistemas son los que representan el mayor desafío de la seguridad social. Se trata del sector de la población que ha dejado de producir y que cuando más lo necesita, espera tener acceso a servicios de salud y a un ingreso que le permita vivir sus últimos años y morir, dignamente.

Por la importancia del problema, trataremos éste en el siguiente subcapítulo.

#### 4.4.2. El Sistema de Ahorro para el Retiro

Como ya mencionamos, pensiones y ahorro para el retiro; son los que representan el mayor desafío para la seguridad social. Por ello haremos un estudio de este sistema, los puntos a tratar serán: Antecedentes y motivos. Fundamento Jurídico. Características del sistema (sujetos de aseguramiento y beneficiarios, fondos que lo integran, forma de operación y prestaciones que comprende). Nueva orientación del sistema; hacia un seguro de desempleo.

##### Antecedentes y exposición de motivos

Los problemas económicos que ha venido afrontando México, los cuales han repercutido en todos los aspectos tanto políticos, sociales, culturales y económicos, que en consecuencia han trascendido directamente en el trabajador. Por lo que se ha tratado de ayudar con la implementación de mecanismos como el Sistema de Ahorro para el Retiro, el que se implementó pensando en el futuro de los trabajadores al momento de pasar a ser pensionados o jubilados.

En la exposición de motivos hecha por el Presidente de la República, con motivo de las reformas a la Ley del Seguro Social para la inclusión del Sistema de Ahorro para el Retiro presentada el 10 de febrero de 1992, encontramos las finalidades siguientes:

La exposición comienza con una breve reseña de la crisis económica que sufrió México en la década de los ochenta, por causa de un excesivo endeudamiento externo junto con desequilibrio fiscal, lo cual ocasiona una desaceleración en la actividad económica así como una inflación y en consecuencia una caída del salario real y el ingreso per capita, esta afectación repercute en la disminución en el ahorro interno y en la inversión.

Al entender que el ahorro es fundamental para la inversión, se desprende que se debe contar con recursos suficientes para financiar la inversión, para ocasionar en la economía mexicana la estabilización al crecimiento sostenido. Por lo tanto se requiere de un ahorro a largo plazo para llegar a un financiamiento a plazos mayores, que produzca este crecimiento una gran demanda de mano de obra, lo que tendería a aumentar el empleo en beneficio de los trabajadores.

Por lo anterior el gobierno conciente de la necesidad que tienen los trabajadores al momento de su retiro, para lo cual es necesario que el país cuente con un sistema de ahorro que abarque a todos los sectores de la sociedad, que permita a los trabajadores disponer de mayores recursos al momento de su retiro.

De hecho, la práctica del ahorro consiste en

distribuir los recursos en el tiempo, para que éstos puedan ser aprovechados en el momento en que más se necesitan. Precisamente algunos de esos momentos pueden coincidir con el desempleo, la incapacidad o el retiro.

Surge así la propuesta como una prestación con carácter de seguro adicional a lo que establece la Ley del Seguro Social. Se trata de un seguro de retiro que se instrumentaría por medio de un sistema de ahorro.

#### Marco Jurídico.

Para hablar del marco conceptual que integra el Sistema de Ahorro para el Retiro, tenemos que mencionar que en México, los institutos que brindan los beneficios de la Seguridad Social y en los cuales se ha integrado el S.A.R. se encuentran únicamente el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Recordemos que este sistema empezó su vigencia a partir del 1 de mayo de 1992. También debemos hacer referencia de que en el capítulo V BIS denominado "Del Seguro de Retiro", que establece en la Ley del Seguro Social y en el capítulo V BIS denominado "Del Sistema de Ahorro para el Retiro", dentro de la Ley del ISSSTE.

Encontramos en el contenido de estas dos Leyes al referirse, por un lado al patrón (Ley del S.S.), y por el

otro a la dependencia (Ley del ISSSTE), actúan estas denominaciones como sinónimos.

La única divergencia se encuentra en que la Ley del ISSSTE establece la organización, designación y funciones del Comité Técnico del Sistema de Ahorro en el mismo capítulo a diferencia de la Ley del S.S. que incluye en capítulo aparte.

#### Sujetos de aseguramiento y beneficiarios

En cuanto a la determinación de los sujetos que tienen derecho al S.A.R., serán los que establece la ley, es decir, tanto trabajadores asalariados como trabajadores independientes y todos aquellos que sean dados de alta en cualquiera de los dos sistemas que brindan la seguridad social (IMSS, ISSSTE), con aplicación de todas las normas determinadas para estos sujetos de aseguramiento.

En cuanto a los beneficios que establece el S.A.R. encontramos una problemática en relación con los que establece la ley con respecto a su designación.

Por un lado podemos decir que el principal beneficiario del seguro de retiro es el propio sujeto de aseguramiento, sin embargo, en caso de muerte del asegurado a diferencia de lo que establece la Ley, en nuestro sistema el asegurado puede designar a sus beneficiarios lo cual puede implicar problemática si las personas designadas son

distantas a las que establece la Ley, lo que ocasiona un conflicto de Leyes, por ser estas de orden público, lo cual da una contradicción entre la designación de beneficiarios, por un lado la que ofrece el S.A.R. y por otro la establecida por los demás ramos de aseguramiento.

La designación hecha por el trabajador titular de una cuenta individual, deberá a la apertura de la misma hacer su elección de beneficiarios, además tiene la opción de poder sustituir en cualquier tiempo a las personas y también puede modificar los porcentajes correspondientes a cada uno de ellos.

Esto da como resultado el problema en el cual se vería afectado el núcleo familiar, si la persona señalada como beneficiario no perteneciera a éste. Aunque es cierto que sus familiares tienen garantizada la pensión en los otros ramos de aseguramiento lo cual se ha reconocido como insuficiente y por eso ha sido creado el nuevo seguro de retiro, es contradictorio el criterio de designación de los beneficiarios correspondientes a éste seguro.

Asimismo debemos tomar en cuenta la falta de previsión del nuevo sistema, en caso que el asegurado haya optado por una pensión vitalicia al momento de su retiro en que la regulación de este tipo de pensión no toma en cuenta a los beneficiarios en caso de muerte del asegurado, quedando estos totalmente desamparados.

### Fondos que integran el S. A. R.

Para la integración de los fondos que conforman el sistema de ahorro para el retiro, la empresa debe abrir cuentas individuales capitalizables para cada trabajador, las cuales tendrán dos subcuentas: La primera denominada del seguro de retiro, en la cual el patrón está obligado a depositar el equivalente al 2% del salario base de cotización del trabajador. La segunda de las subcuentas, corresponde al fondo nacional de la vivienda que se irá integrando con el 5% del salario que aporta la empresa.

Entre estas dos subcuentas encontramos que tienen diferentes finalidades. La subcuenta del fondo nacional de la vivienda esta encaminada a que el trabajador tenga la posibilidad de adquirir una vivienda por medio de un crédito que proporcione el fondo de vivienda, en tanto que la subcuenta de seguro de retiro esta orientada para que el trabajador tenga una mejor condición económica al momento de su retiro como trabajador activo.

En relación con la disposición de fondos, en lo que se refiere al seguro de retiro; el trabajador podrá disponer de éste cuando tenga derecho a recibir una pensión o cuando cumpla 65 años de edad. En cuanto al fondo de vivienda el trabajador podrá disponer de este fondo estando activo, a través de la solicitud de un crédito para la compra o construcción de una casa habitación.

### Forma de operación del S.A.R.

De acuerdo con lo que establece la Ley en relación con el seguro de retiro, podemos mencionar lo siguiente:

Los patrones están obligados por medio de la constitución de depósitos de dinero, en la apertura de cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro, en favor de cada trabajador; en una Institución de crédito.

El trabajador no deberá tener más de una cuenta de ahorro para el retiro. La cuenta S.A.R. de un trabajador debe ser siempre la misma. Cuando éste cambie de empresa, debe proporcionar en su nuevo empleo el último comprobante del S.A.R. que haya recibido para que las aportaciones del nuevo patrón se realicen al mismo número de Cuenta.

El entero de las cuotas se acredita por medio de la entrega del comprobante a cada una de los trabajadores que hace el patrón, este comprobante es expedido por la Institución de crédito en la que el patrón haya enterado la cuota. El comprobante será entregado al trabajador en forma bimestral, junto con su último pago de sueldo.

Sólo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la opinión del Banco de México, podrá autorizar formas y términos distintos a los establecidos para el entero y la comprobación de cuotas del seguro de retiro.

Todas las cuentas individuales deberán contener para su identificación el registro federal de contribuyentes del trabajador.

Las inversiones causarán intereses a una tasa no inferior al 2% anual, pagaderos mensualmente a través de su reinversión en las respectivas cuentas. Esta tasa de interés sera determinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando menos trimestralmente; la cual será dada a conocer por medio de la publicación en en el Diario Oficial de la Federación y en periódicos del país.

El trabajador tiene derecho de traspasar parte o la totalidad de los fondos de las subcuentas del seguro de retiro de su cuenta individual a sociedades de inversión autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al ser administradas por instituciones de crédito, casas de bolsa, aseguradoras o sociedades operadoras.

En el supuesto de que el trabajador realice los traspasos de fondos a sociedades de inversión, sólo responderán de los mismos y de sus rendimientos las propias sociedades de inversión.

El trabajador tendrá derecho de contratar un seguro de vida, con cargo a los recursos de la subcuenta de seguro de retiro, en los términos que determine el Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro.

### Prestaciones que comprende el seguro de retiro

El seguro de retiro tiene una serie de beneficios que recibirán al trabajador o sus beneficiarios, cuando se encuentren en los supuestos que establece el capítulo V BIS del Ley, las cuales podemos describir a continuación:

La principal prestación que otorga el seguro de retiro, se da cuando el trabajador cumple 65 años de edad o cuando adquiera el derecho de disfrutar una pensión que derive de una incapacidad permanente total o incapacidad permanente parcial con una valuación del 50% o mayor en los términos de la Ley; o cuando se coloca en el supuesto de recibir una pensión por cesantía en edad avanzada, vejez o invalidez. Al encontrarse en esta situación podrá retirar el capital acumulado en su cuenta individual, y recibirlo en una sola exhibición o depositar en una entidad financiera que el trabajador designe, para destinarlo a la adquisición de una pensión vitalicia.

El trabajador tiene otras prestaciones, cuando se trata de incapacidades temporales; si éstas se prolongan por mayor tiempo del plazo que establece la Ley, para el otorgamiento de subsidios (52 semanas, más otras 26 si aún no se recupera), el asegurado tendrá derecho a retirar una cantidad no mayor al 10% del saldo de su subcuenta del seguro de retiro. Cabe aclarar que este derecho sólo podrá ejercitarse por una sola vez en cada ocasión en que se sitúe en el mismo supuesto.

También tendrá derecho el trabajador a retirar una cantidad no mayor al 10% del saldo de la subcuenta del seguro de retiro, cuando este deje de estar sujeto a una relación laboral. Siempre y cuando el trabajador debe haber aportado cuando menos 18 bimestres al fondo, y además no se hayan realizado retiros en los cinco años anteriores a dicha solicitud.

Una prestación encaminada a los beneficiarios es el derecho por parte del trabajador a adquirir un seguro de vida, con cargo a los fondos de la subcuenta del seguro de retiro; en los términos que señale el Comité Técnico, con lo cual tiene la posibilidad de una mejora económica a los beneficiarios del asegurado de fallecer éste.

A la muerte del asegurado, corresponde a los beneficiarios designados por el trabajador; disponer del saldo de la cuenta individual, que puede ser en una sola exhibición o solicitar una pensión vitalicia, proporcionada por una entidad financiera.

Antes de continuar es importante, el hacer una aclaración, que tratándose de trabajadores no asalariados, estos sólo tendrán una subcuenta la de seguro de retiro a la cual hicimos referencia; puesto que tanto la Ley del FOVISSSTE como la del INFONAVIT no comprenden a este tipo de trabajadores.

Análisis de el Sistema de Ahorro para el retiro.  
Tendencia a un "Seguro de Desempleo"

Actualmente las modificaciones que se han gestado en relación con el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), han surgido nuevas orientaciones sobre los objetivos y el manejo de ese sistema de ahorro.

De una manera inesperada, algunos personajes de nuestro país han adoptado una actitud distinta a la que imperaba en el pasado. Ahora ellos proponen que el SAR, sea convertido en un fondo o seguro contra el desempleo. Tal vez esta nueva actitud proviene de la integración económica que tiene México a nivel internacional. En Estados Unidos y el algunos países europeos el seguro contra el desempleo es un sistema, antiguo, que se encuentra inspirado por el más puro espíritu de la seguridad social moderna.

Sin duda una de las preocupaciones existenciales de cualquier ser humano es el verse privado de su fuente de empleo, particularmente si ésta constituye su fuente vital en lo económico. Esos tipos de carencia, que suelen desencadenar consecuencias de subempleo, ambulante y aún malvivencia, constituyen la esencia fundamental, la misión de la seguridad social.

73. Cfr. BELMARES SANCHEZ, Javier. "Un Seguro de Desempleo" En Revista Laboral. Año II, No. 22. Ed. Ediciones Contables y Administrativas. México. 1994. p. 3

En la década pasada, en medio de una de nuestras crisis económicas, alguno de los personajes que ahora abogan por el seguro de desempleo enfatizaban que en esos momentos de crisis el seguro de desempleo era inconveniente porque agravaría la crisis económica y en consecuencia era inoportuno. Questionamos: ¿acaso el seguro de desempleo es para épocas de prosperidad?

Nuestra crisis continúa más grave. Esto ha hecho que se empiece a comprender que los seguros de desempleo son para épocas de crisis. Aún cuando los costos económicos impliquen mayor sacrificio, es decir, apoyo mutuo en plena crisis.

Un seguro de desempleo debe ser sufragado, no sólo por los patrones; también por los trabajadores. Un seguro de desempleo debería financiarse por sustitución de los sistemas de indemnizaciones por separación.

El seguro de desempleo en ocasiones es criticado por el prejuicio, de que induciría a la vagancia, la negligencia, por causa de la 'idiosincrasia' del mexicano.

Estamos de acuerdo con el autor de que un seguro de desempleo, debe impedir tales efectos. Debe prever de manera paralela el uso constante de los fondos del seguro para brindar capacitación científica y tecnológica a las personas que se encuentren disfrutando de esa prestación. Como capacitación obligatoria so pena de perder los

beneficios del seguro. Con apoyo eficiente de bolsas de trabajo y de una política de creación de empleos por medio del fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Un seguro de desempleo sin paternalismos que ayude a aliviar las tensiones sociales.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. La necesidad de esbozar los perfiles de la seguridad social, nos impulsó hablar sobre su terminología, sus fundamentos y principios. Ello permitió familiarizarnos con ciertos conceptos y vocablos pertenecientes a la seguridad social para conocerla mejor y distinguirla de otros términos que presentan significados afines.

Aún cuando existen diferencias sustanciales entre la seguridad social con la asistencia y el seguro social; se relacionan con el fin común del bienestar general. Por eso en varios planes cuando coordinan sus funciones llegan a confundirse. Además la asistencia como el seguro social son instrumentos de la seguridad social, sin embargo, tienen una función particular en la que coinciden ambas instituciones al proporcionar servicios de salud y atención médica.

SEGUNDA. No obstante el esfuerzo por señalar los principios que caracterizan un régimen de seguridad social, sin embargo, reconocemos que estos principios no siempre son aplicados en la realidad y en cierta medida sólo constituyen las bases de orientación para un futuro desarrollo.

Por lo que proponemos el establecimiento de las políticas necesarias para dar cumplimiento de los principios y la seguridad social cumpla con sus objetivos.

TERCERA. Es evidente que las condiciones políticas y sociales que motivaron las instituciones de seguridad social en los países industrializados no son las mismas en todas las naciones.

Ante la imposibilidad de seguir la evolución de la legislación extranjera, reconocemos que los precedentes de la seguridad social los encontramos principalmente en Alemania, Inglaterra, Estados Unidos y Chile.

CUARTA. Si bien es cierto que en nuestro país existen tres institutos específicos encargados de la seguridad social y otros organismos destinados a otorgar prestaciones que corresponden a esta materia. También es cierto que la experiencia ha demostrado que mientras las prestaciones de la seguridad social se encuentren dispersas habrá ausencia de justicia en el otorgamiento de las mismas.

Por tanto recomendamos la conveniencia de la unificación de la legislación de la seguridad social y que sea una sola institución la encargada de proporcionar las prestaciones para evitar duplicidad de funciones y costos.

QUINTA. El esfuerzo de los organismos internacionales por expandir la seguridad social (principalmente la OIT, la AISS, la CISS y el CIESS) ha sido relevante, al favorecer el intercambio de experiencias mediante diversos eventos que para tal efecto han tenido lugar en el CIESS y en otros lugares de la República mexicana.

En relación con lo anterior, son loables los intentos de estos organismos por expandir la seguridad social en el ámbito nacional, sin que la información sea exclusiva de las autoridades que acuden a estos eventos. Ellos tienen la obligación de difundir tanto los avances logrados en la materia; para que el esfuerzo sea alentado en la búsqueda de propuestas para el mejor funcionamiento de los sistemas de seguridad social.

SEXTA. La actual crisis económica ha obligado a los gobiernos a establecer políticas de ajuste las cuales han provocado un rezago de los programas de seguridad social. De ahí el cuestionamiento del principio de solidaridad y las tendencias al desmantelamiento de la seguridad social o a su transformación progresiva en programas que proporcionen un mínimo de protección.

SEPTIMA. Por lo que respecta a los regímenes de pensiones, tanto los países industrializados como los de Latinoamérica; están revisando los planes en este rubro. La idea es reducir la participación del Estado y propiciar más la responsabilidad individual con aumento en la edad de jubilación. También han adoptado medidas para reforzar las pensiones privadas. Caso específico el de Chile.

Otra reforma es en los sistemas de salud en los que argumentan no sólo reducción en el costo, también para una mejor calidad de la atención médica y la salud.

**FALLA DE ORIGEN**

OCTAVA. La dinámica con que todo cambia, obliga a un análisis del entorno de la seguridad social; por ello la adaptabilidad de su sistema debe ser esta sí, una característica permanente.

Más que reconocer las tareas de modernización como un afán de pretender estar a la moda, deben entenderse como el esfuerzo innovador de encontrar nuevas fórmulas para que la seguridad social siga cumpliendo con sus fines.

En este sentido, las tendencias mundiales de la seguridad social y las soluciones que cada país encuentra son de especial interés porque en algunos casos muestran los caminos que pueden seguirse y los que deben evitarse.

NOVENA. Reconocemos la necesidad de realizar cambios profundos con la intención de superar la calidad y productividad en todas las áreas del quehacer humano.

Por lo que estamos en pro de la tendencia de la racionalización de los recursos destinados para la seguridad social, mediante la búsqueda de nuevas estrategias, menos costosas para sostener y ampliar las prestaciones otorgadas. La atención primaria de salud, es indudablemente un ejemplo valioso de lo que puede lograrse con resultados positivos.

Lo anterior representaría un paso importante en las perspectivas de la seguridad social en nuestro país. El esfuerzo por desarrollar la seguridad social debe ir con

acompañamiento de responsabilidad compartida.

DECIMA. Las pensiones y el desempleo son los que representan el mayor desafío para la seguridad Social. En la actualidad las modificaciones que se han gestado en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), han surgido nuevas orientaciones sobre los objetivos y el manejo de ese sistema de ahorro. Tendencia a un seguro de desempleo.

Es cuestionable que los problemas del SAR se pretendan resolver con la creación de una nueva instancia. La coordinación en este campo sería valiosa si dirigiera no tanto con objetivos fiscales, más bien de seguridad social: haciendo una sola entidad de seguridad social en sustitución de múltiples institutos existentes; también para evitar la duplicidad de funciones y gastos inútiles.

## BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 8a. ed. Ed. Porrúa. México. 1988.
2. ALONSO OLEA, Manuel. INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. 5a. ed. Ed. Instituto de Estudios Políticos. España. 1974.
3. ARCE CANO, Gustavo. DE LOS DERECHOS SOCIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL. Ed. Porrúa. México. 1972.
4. ARCE CANO, Gustavo. LOS SEGUROS SOCIALES EN MEXICO. Ed. Porrúa. México. 1944.
5. BEVERIDGE, Williams. LAS BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Trad. del inglés por Teodoro Ortiz. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1944.
6. BRISEÑO RUIZ, Alberto. DERECHO MEXICANO DE LOS SEGUROS SOCIALES. Ed. Harla. México. 1987.
7. BURNS, Eveline M. SEGURIDAD SOCIAL Y ACCION PUBLICA. Ed. Libreros Unidos Mexicanos. México. 1965.
8. DAVALOS MORALES José. Coordinador. Cuestiones Laborales. En Homenaje al Maestro Mozart Victor Russomano. Ed. UNAM. México. 1988.
9. DE LA CUEVA, Mario. DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. Tomo II. 8a. ed. reimp. Ed. Porrúa. México. 1967.
10. DESENTIS, Adolfo. LA HISTORIA DE LA INSEGURIDAD, LA SEGURIDAD Y LOS SEGUROS SOCIALES. Ed. IMSS. México. 1951.
11. ETALA, Juan José. DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Ed. Ediar. Argentina. 1966.
12. FAJARDO CRIVILLERO, Martín. DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Ed. Talleres Gráficos. Perú. 1975.

13. GARCIA CRUZ, Miguel. La Seguridad Social. BASES. Evolución. Importancia Económica, Social y Política. Ed. IMSS, México. 1951.
14. GARCIA CRUZ, Miguel. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO. Ed. Costa Amic. México. 1972.
15. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. EL DERECHO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL. Ed. UNAM. México. 1978.
16. GONZALEZ Y RUEDA, Porfirio T. PREVISION Y SEGURIDAD SOCIALES DEL TRABAJO. Ed. Limusa. México. 1989.
17. GONZALEZ URIBE, Hector. TEORIA POLITICA. 2a. ed. Ed. Porrúa. México. 1977.
18. GOÑI MORENO, José María. DERECHO DE LA PREVISION SOCIAL Ed. Ediar. Argentina. 1956.
19. JELLINEK, George. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. trad. del Alemán por Fernando de los Ríos Editorial Albatros. Argentina. 1981.
20. MARTINEZ VIVOT, Julio J. ELEMENTOS DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Ed. Astrea. Argentina 1988.
21. MESA LAGO, Carmelo. LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA ATENCION A LA SALUD. Ed. FCE. México. 1986.
22. MIRANDA GUTIERREZ, Guido. LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL DESARROLLO EN COSTA RICA. Ed. EDNASS-CCSS. Costa Rica. 1988
23. NARRO ROBLES, José. La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI. Ed. Fondo de Cultura Económica México. 1994.

24. Organización Internacional del Trabajo. Introducción a la Seguridad Social. Ed. OIT. Ginebra. 1984.
25. Organización Internacional del Trabajo. La seguridad social en la perspectiva del año 2000. Ed. OIT. Ginebra. 1984.
26. PEREZ LEÑERO, José. FUNDAMENTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Ed. Aguilar. Madrid. 1956.
27. SERRA ROJAS, Andrés. CIENCIA POLITICA. 10a. ed. Ed. Porrúa. México. 1991.
28. RICHARSON. J. Henry. Seguridad social, aspectos económicos y financieros. Trad. del inglés por Guillermo A. Berisso. Ed. Victor Lerú. Argentina. 1962.
29. TENA SUCK, Rafael. MORALES SALDAÑA, Hugo Italo. DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Ed. Pac. México. s. f.
30. TREVIÑO GARCIA, M. Norberto. Cervantes Pérez, Porfirio, Valle González, Armando. et. al. OPCIONES DE REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Ed. CIESS. México. 1994.
31. TRUEBA URBINA, Alberto. LA NUEVA LEGISLACION DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO. Ed. UNAM. México. 1977.
32. VILLAGORDOA L. José M. MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL Ed. CIESS. México. 1984.
33. ZELENKA, Antonio. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Ed. Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. España. 1959.

## HEMEROGRAFIA

1. ARCE GOMEZ, Antonio. "Antecedentes de la Seguridad Social en México". En boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Ed. S.M.B.E. México.1955.p.119.
2. Asociación Internacional de la Seguridad Social. "Desarrollo y Tendencias de la Seguridad Social". En Seguridad Social. Ed. Publicaciones de la CISS Y AISS. año XVI. E.P. III. Nos. 46-47 México. Jul-Oct. de 1967 p. 4.
3. ETALA, Juan José. "Seguridad Social, Principios, Tendencias y Terminología". En Revista Iberoamericana de Seguridad Social. Ed. Artículo. Pub. en la Revista Legislación de Trabajo. año XIX. N.4 Argentina. Sep. 1970. p. 1483.
4. GILLION, Colin y BONILLA Alejandro. "La privatización de un régimen nacional de pensiones: El caso chileno" en Revista Internacional de Trabajo. Vol. 111, no. 2 Ed. OIT. Ginebra. 1942. pp. 193-203.
5. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática (INEGI). Información Estadística del Sector Salud y Seguridad Social. cuaderno no.9. Ed. INEGI. México 1993.
6. LECLERC, Pierre. "Seguridad Social en Francia". En colección de seminarios. no. 2. Ed. Complejo Editorial Mexicana. México. 1976. pp.15-23.
7. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. "La Seguridad Social Francesa". En Revista Mexicana del Trabajo. no. 1 Tomo III. en. mar. 1973. p 73.

8. UNDARRAGA U. Eduardo. "La Seguridad Social en Chile y los Efectos de la Reforma Previsional". En Revista Gestión. no. 55 y 56. Ed. Asociación Chilena de Seguridad. Chile. 1980.

#### LEGISLACION

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 104a. ed. Ed. Porrúa. México. 1994.
2. LEY GENERAL DE SALUD. 11a. ed. Ed. Porrúa. México. 1994.
3. LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA. Ed. Atrill. México. 1993.
4. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Ed. Porrúa. México. 1994.
5. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. 32a. ed. Ed. Porrúa. México. 1994.
6. LEY DEL SEGURO SOCIAL. Comentada por Javier Moreno Padilla. Ed. Trillas. México. 1994.
7. LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS. Ed. PEMEX. México. 1992.
8. LEY SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL. Ed. Porrúa. México. 1994.

## DICIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1. CABANELLAS, Guillermo. "Seguridad Social". En Diccionario de Derecho Usual. Tomo VII. 20a. ed. Ed. Eliasta. Argentina. 1981.
2. GARRONE, José Alberto. "Asistencia Social". En Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot. Tomo I. Ed. Abeledo-Perrot. Argentina. 1986.
3. OSMANČZYK, Edmund J. Enciclopedia Mundial de Relaciones Institucionales y Nacionales Unidas. Ed. FCE. España. 1976.

## OTROS DOCUMENTOS

1. BADILLA, Ivan. "En que se invierte 'su' plata ?". En Fondo de Pensiones. Análisis del 14-27 de octubre de 1991.
2. Instituto de Ciencias. Alejandro Lipschutz (ICAL). "LOS CAMBIOS QUE EL SISTEMA PREVISIONAL NECESITA". En Documento PLUMA. Análisis del 08 al 21 de noviembre. de 1990.

108  
11-10-95  
WV