

204
Luj



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

**LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS
MENORES NO ASALARIADOS**

T E S I S
P R E S E N T A :
YARA ALEJANDRA FLORES ALQUICIRA
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

ASESOR DE TESIS: ALVARO AMADO ALOUICIRA LOPEZ



CD. UNIVERSITARIA

ABRIL DE 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 DIOS
POR DARME TANTO Y
PERMITIRME DISFRUTAR DE
UN LOGRO MAS EN MI
VIDA

A MIS PADRES
CON ADMIRACION Y RESPETO,
POR ENSEÑARME CON SU
EJEMPLO A SUPERAR LAS
OCASIONES ADVERSAS DE LA
VIDA, QUE DIOS LOS CONSERVE
Y BENDIGA POR SIEMPRE.

A MI HERMANO SERGIO
POR SU MOTIVACION Y
AYUDA. GRACIAS.

A LA MEMORIA DE MI
HERMANO CARLOS
PORQUE SUS PALABRAS
VIVIRAN SIEMPRE EN MI
MEMORIA.

A MI ASESOR DE TESIS
LIC. ALVARO A. ALQUICIRA LOPEZ
POR SU TIEMPO Y DEDICACION A
MI TRABAJO. PARA EL MI
RECONOCIMIENTO Y GRATITUD.

A TODOS LOS QUE CREEN
EN MI POR BRINDARME SU
CONFIANZA, CARINO Y AYUDA
GRACIAS.

INDICE

	Página
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. MARCO CONCEPTUAL	5
1.1 Definición de Seguridad Social	6
1.1.1 El Estado y la Seguridad Social	7
1.2 Definición de Asistencia Social	9
1.3 Definición de Previsión Social	10
1.4 Definición de Estado Neoliberal	11
CAPITULO II. EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL	12
2.1 Evolución Histórica	13
2.2 Estado de Bienestar	19
2.3 Desarrollo de la Asistencia Social en México	26
2.3.1 Sexenio 1976-1982	27
2.3.2 Sexenio 1982-1988	31
2.3.3 Sexenio 1988-1994	41
CAPITULO III. MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO	50
3.1 Constitución Política	52
3.2 El Derecho a la Seguridad Social	59
3.3 Programas de Asistencia a la Niñez	80
CAPITULO IV. PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS MENORES NO ASALARIADOS	97
4.1 Endurecimiento de la Política Estatal	100
4.2 Análisis sociojurídico de las Perspectivas de la Interrelación Niñez-Responsabilidad Estatal	116
4.3 Propuesta de Reformas al Artículo 4° Constitucional y a las Leyes de los Institutos de Seguridad Social: IMSS e ISSSTE	128
CONCLUSIONES	131
BIBLIOGRAFIA	136

INTRODUCCION

A partir de 1983, México fue sometido a una serie de transformaciones que condujeron a un Estado con diferentes características a las del período que abarca los años de 1917 a 1982, entre dichas características se encuentra el abandono de la obligación estatal prioritaria: el bienestar social.

Doce años de aguda crisis económica han dejado sus huellas, ciertamente en toda la sociedad, pero éstas han sido más dolorosas sobre la niñez mexicana, muchos avances en materia de protección se detuvieron o abandonaron en la búsqueda de un juego de libre mercado, incluso en materia de asistencia social.

Seguramente para la niñez mexicana de la actualidad, será mucho más difícil que para los adultos contemporáneos labrarse un futuro decoroso y una vida digna, en la que se hagan sentir los beneficios de la cultura y el desarrollo. Para nadie resulta novedoso el hecho indiscutible del desplome de los niveles nutricionales o la reaparición de enfermedades epidémicas, como el cólera y la lepra, alguna vez consideradas erradicadas.

Las oportunidades de educación y empleos se han reducido, proporcionalmente, y son los niños quienes más padecen la marginación y la pobreza, ahora que la bruma de la incertidumbre económica parece flotar amenazante, se avizora con enorme preocupación la magnitud de la deuda que se ha contraído con la infancia, el titánico reto que representa revertir las actuales tendencias y la gigantesca responsabilidad que sobre los hombros de los mexicanos adultos recae.

Todo el mundo y México como parte de él, experimenta un cambio acelerado. La sociedad cambia vertiginosamente, sin que muchas veces pueda explicarse siquiera por qué, para qué y cómo. Algunas dolencias sociales se recrudecen y nuevos fenómenos surgen intempestivamente, amenazando, particularmente a los niños.

Existe un sector de la población mexicana cuya presencia en los medios urbanos y rurales del país es un monumento a la inhumanidad y a la injusticia social: los niños carentes de asistencia social, esa masa amorfa de desheredados del nuevo estado de cosas que día con día se incrementa y que al mismo tiempo va engrosando las filas del alcoholismo y la delincuencia.

En este orden de ideas en el primer capítulo de este trabajo se hace mención al marco conceptual en el que se desarrolla el mismo. En el segundo, se lleva a cabo un estudio jurídico-documental sobre los derechos de la niñez, en los ámbitos nacional e internacional enfatizando los esfuerzos que los profesionales del Derecho latinoamericanos han realizado para la protección del menor en las Convenciones Internacionales de Derecho Internacional Privado.

En el tercer capítulo se delimitan los instrumentos jurídicos que el Estado mexicano ha establecido para la defensa del menor, enfatizando en el derecho a la seguridad social y los programas que al efecto se han instrumentado.

En el cuarto y último capítulo, se realiza un estudio en relación al endurecimiento de la política estatal, analizando el aspecto sociojurídico de las perspectivas en la interrelación niñez-responsabilidad del Estado, para finalizar con una propuesta de reformas al artículo 4o. Constitucional y a la leyes de los institutos de seguridad social: IMSS e ISSSTE.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL

- 1.1 Definición de Seguridad Social**
- 1.1.1 El Estado y la Seguridad Social**
- 1.2 Definición de Asistencia Social**
- 1.3 Definición de Previsión Social**
- 1.4 Definición de Estado Neoliberal**

MARCO CONCEPTUAL

El Derecho tradicionalmente y siguiendo la Teoría Bipartita se ha clasificado en Derecho Público y Derecho Privado, sin embargo en la actualidad va cobrando mayores seguidores la Tesis Pluralista del Derecho según la cual, paralelamente al Derecho Público y Privado existe lo que se ha dado en llamar Derecho Social, el cual se define como "el conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos socialmente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden jurídico",¹ como ejemplo de disciplinas jurídicas correspondientes a la rama Social del Derecho encontramos al Derecho del Trabajo, así como a todos aquellos ordenamientos relativos a la Seguridad Social, habida cuenta de que dichas disciplinas nivelan las desigualdades existentes entre patrones y empleados, dan acceso a las clases desprotegidas a la asistencia médica, a la educación y recreación.

Después de haber ubicado de manera general a la Seguridad Social dentro del Derecho nos concretaremos a citar la definición de la misma .

¹ Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III D. Edit. Porrúa, S.A. México, 1985. p.204.

1.1 DEFINICION DE SEGURIDAD SOCIAL.

Seguridad Social : Según la Declaración Iberoamericana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, es " La actividad del Estado que tiende a satisfacer la necesidad humana desde la concepción del ser hasta su muerte proporcionando los recursos adecuados para su nacimiento, su subsistencia, su educación, su capacitación para el trabajo y un ingreso que le permita concluir una existencia decorosa"¹

La Seguridad Social integra el conjunto de normas preventivas y de auxilio que todo individuo, por el hecho de vivir en sociedad recibe del Estado, para hacer frente así a determinadas contingencias previsibles. En modo alguno se trata de mejorar el nivel de vida de las clases desvalidas.

La Seguridad Social, a través de sus etapas se ha originado en el Derecho Privado, para evolucionar hacia instituciones de Derecho Público en el que se ha consolidado. Una vez en esa esfera, las normas han adquirido el relieve del Orden Público y de fin primordial del Estado, que no puede sino excepcionalmente delegarlo en los particulares.

¹ BEREVIDGE, William. *Las bases de una Seguridad Social*; FCE. México, 1987, p.39.

1.1.1 EL ESTADO Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

Todo Estado, con la naturaleza específica que se le ha asignado, independientemente de su régimen, sin tomar en cuenta su forma de gobierno, tiene que realizar funciones. Es decir, manifestaciones de actividad imprescindibles, que no pueden faltar, pues si desaparecen, si faltan, se destruye la vida misma del Estado, pues a través de esas funciones, y por medio de esa actividad, es como el organismo político puede llegar a realizar los fines que lo originan y justifican.

Esa actividad fundamentalmente corresponde a su estructura orgánica inmediata. Esa actividad se desarrolla de acuerdo con el contenido propio de las funciones atribuidas a sus órganos inmediatos, y así en la vida del Estado, en el desarrollo de su actividad se encontrarán las siguientes funciones fundamentales :

- a) En toda organización estatal debe existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben, en primer término, estructurar al Estado y, en segundo, reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí.

b) Además todo Estado, debe tener una función encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico definiendo la norma precisa a aplicar en los casos particulares: **función jurisdiccional**.

c) Por último, una tercera función esencial del Estado es actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad. Se trata de la **función administrativa**, en la cual se encuentra comprendida la función gubernamental o de alta dirección del Estado, con los caracteres que se le han asignado.

En el Estado moderno, cuya estructura ha servido de base para establecer los principios generales en que consiste su teoría, es decir, sus funciones típicas, es a través de éstas que debe manifestar su poder supremo o soberanía.

Sin embargo, debe subrayarse que en última instancia, la función esencial del Estado desde el punto de vista administrativo es la de actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentar el bienestar y el progreso de la colectividad, esto es, la Asistencia Social mediante el fortalecimiento del Estado de Bienestar, entendiendo este como a la

"Concepción capitalista del Estado moderno que considera al estado como garante de la Seguridad Social"³

1.2 Definición de Asistencia Social

Asistencia Social : En México el 9 de enero de 1986 se publicó en el Diario Oficial la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, la cual en su artículo 3º, define a esta 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 y desventaja física y mental hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva".⁴

Los rasgos de la Asistencia Social son , ser una técnica de protección con caracteres propios distinta de la Seguridad Social, consistente en proporcionar la protección al margen de toda obligación contributiva y previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios y prestada fuera del sistema de Seguridad Social.

³ ESTRADA, Ezequiel. *El Nuevo Estado y Tecnocracia*; Fundación Siglo XXI. PRI, México, 1991, p .39.

⁴ *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1994,pp.73 y 74.

La **Asistencia Social** para los que admiten la existencia de un **Derecho Social**, constituye una importante rama del mismo y su ámbito de aplicación y cobertura trata de extenderse y abarcar todas o la mayor parte de las situaciones y de las personas.

En resumen, la acción tendiente a remediar ciertos males sociales, se le dio el nombre de **beneficencia**, la que al evolucionar y perfeccionarse, mediante la acción del Estado, se denominó **Asistencia Social**.

La **Asistencia Social** es un medio para mejorar los niveles de bienestar social de ciertos sectores de la población.

El Estado quedó comprometido a prestar servicios de asistencia social, así como a normar, promover y coordinar los brindados por los sectores social y privado, conforme lo establece la Ley sobre el Sistema de Asistencia Social.

1.3 Definición de Previsión Social

Previsión Social : En opinión de Mario de la Cueva "La previsión social es la acción de los hombres, de sus asociaciones o comunidades y de los pueblos o naciones que disponen lo conveniente para proveer la satisfacción de

contingencias o necesidades previsibles por lo tanto, futuras, en el momento en el que se presenten”, es una relación que nace del contrato laboral.

La Previsión Social se funda considerablemente en la organización económica que permite afrontar contingencias desfavorables o en su caso de lógico advenimiento con atribuciones efectuadas a lo largo del tiempo, de esta manera podría interpretarse como uno de los aspectos de la Seguridad Social.

1.4 Definición de Estado Neoliberal

Estado Neoliberal : * Visión que considera al Estado como simple regulador de la vida política abandonando la economía y la seguridad social a las fuerzas del mercado**

Se llama así por que intenta retomar las viejas ideas clásicas y neoclásicas del siglo pasado de no intervención del Estado, este modelo no ha funcionado en México, pues a agudizado problemas sociales como el desempleo del que derivan: la delincuencia, marginación, economía informal y muchas deformaciones más, se a devaluado nuestra moneda y a provocado mayor dependencia del capital y banca internacional.

³ CUEVA, Mario de la. *El Nuevo derecho Mexicano del Trabajo*; Edit. Porrúa. México, 1991, p. 12.

* Ibidem

CAPITULO II

EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- 2.1 Evolución Histórica**
- 2.2 Estado de Bienestar**
- 2.3 Desarrollo de la Asistencia Social en México**
 - 2.3.1 Sexenio 1976-1982**
 - 2.3.2 Sexenio 1982-1988**
 - 2.3.3 Sexenio 1988-1994**

EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Es evidente que la idea de seguridad social nace del capitalismo; en el devenir histórico la previsión de la seguridad social es la consecuencia de un cambio en las ideas, elevándose o superando a las consideraciones políticas para afirmarse con un sentido de universalidad, como el pensamiento y la acción destinados a resolver el problema de la necesidad.

En este contexto, en el presente capítulo se abordará brevemente en el primer punto, la evolución de la seguridad social para continuar con el análisis del Estado de Bienestar, concluyendo, en el último punto, con el desarrollo de la asistencia social en México.

2.1 EVOLUCION HISTORICA

Sin duda, la seguridad social conserva, en el mundo capitalista, la categoría de un derecho de clase, entendido este concepto, no como la suma de los trabajadores asalariados, sino como la totalidad de los hombres que viven de su trabajo, en oposición a los que explotan su riqueza. Ciertamente, prevalecerán los principios, normas e instituciones del derecho individual del trabajo; sin embargo, también subsistirán las jornadas

derivadas de los abusos patronales, es decir, en las que el trabajador no sólo cumple con el horario marcado por la ley, sino que está obligado a cubrir jornadas de 12 horas o más por el mismo salario de hambre.

La previsión social nació como una parte del derecho del trabajo. Mario de la Cueva manifiesta que: "...la previsión social es una obligación de los empresarios, derivada de las relaciones de trabajo, como lo es el salario, del que, en última instancia, forma parte, como su promulgación para el futuro, y por esto es parte esencial del derecho del trabajo"

Por otra parte debe reconocerse que a todo progreso material corresponde un progreso moral y social. La verdadera democracia no admite una organización que analiza separadamente la explotación económica y el beneficio del explotador.

Son tres las doctrinas que determinaron la estructura del derecho, desde Roma hasta el Código de Napoleón, la propiedad privada, la libertad de contratación y la responsabilidad por culpa, principios que empezaron a reflexionarse en la Declaración de derechos sociales de 1917.

⁷ CUEVA, Mario de la. *Derecho Mexicano del Trabajo*; Edit. Porrúa, México, 1989, p. 47.

Al respecto, Mario de la Cueva aclara que sobre propiedad privada todo está hecho y dicho, no obstante, se debe insistir en la libertad de contratación y la responsabilidad, sobre las cuales manifiesta:

"La libertad de contratación: desde los siglos de Roma, la prestación de un trabajo personal a otra persona era un negocio jurídico privado, en el que únicamente intervenían el prestador y el dador de servicios para fijar libremente las obligaciones de cada uno. La *locatio conductio operarum*, transposición a lo humano del contrato de arrendamiento de esclavos y de animales, fue el modelo que persistió hasta principios de nuestro siglo. En esa relación jurídica, el arrendador y el arrendatario de servicios quedaban únicamente obligados a cumplir lo pactado y a reparar los daños que ocasionaran sus actos culposos. De conformidad con lo expresado en diferentes ocasiones, en ese sistema no tenían cabida ni la previsión ni la seguridad sociales," y añade:

La doctrina tradicional de la responsabilidad: fue una concepción individualista, lo primero, porque su postulado fundamental consistía en que únicamente el hombre o una persona jurídica podía ser declarado responsable de las consecuencias de un hecho positivo o negativo, y lo segundo, porque la causa o razón de la imputación era la culpa del autor del acto dañoso. Fueron muchas y muy hermosas las batallas que libraron los maestros de derecho civil para atemperar el rigor de los principios: la responsabilidad por el hecho de las cosas, que condujo a la teoría del riesgo profesional, y l

³ CUEVA, Mario de la. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*; Edit. Porrúa, México, 1991. pp. 53 y 54.

responsabilidad por el uso abusivo de los derechos, fueron algunas de las ideas que se utilizaron, todas las cuales, sin embargo, permanecieron en la concepción individualista y subjetivista del orden jurídico.”

Los intereses del capitalismo individual y liberal, sufrieron una fuerte sacudida con la idea de la seguridad social, no obstante, y aún considerando que muchos gobiernos reconozcan sus bondades, las fuerzas económicas y políticas de dicho capitalismo contribuyen, o mejor dicho, obstaculizan su vigencia total.

Sin embargo, la idea de la seguridad social demostró la falsedad de la creencia en el hombre aislado. “Ese personaje según dijo Marx, aislado, ese engendro de las formas feudales de la sociedad y del desarrollo a partir del siglo XVI, con las nuevas fuerzas de producción: resultado no de la historia, sino de un ideal a realizar en el futuro, no tiene cabida en el concepto de solidaridad social.”⁹

Obviamente se refería al burgués, carente de sentido ético y humano, interesado únicamente en su bienestar. Sin embargo tanto las guerras como las revoluciones del siglo XX hicieron ver que únicamente la

⁹ Ibidem.

¹⁰ MARX, Engels. Dietz Verlag; Berlin, 1961, tomo 13, p. 615.

solidaridad social entre naciones y hombres, conduciría a un nuevo cambio favorable para todos.

Así, los hombres, los pueblos y las naciones, lanzaron el principio de que "...la vida humana, por solo el hecho de serlo, tiene derecho a su seguridad presente y futura, a fin de que pueda desarrollarse libre y plenamente."¹¹

Ahora bien, en ese conflicto histórico entre el trabajo y el capital que desafortunadamente aún subsiste, los valores humanos deben prevalecer sobre los económicos, en función de que los recursos materiales de una sociedad provienen necesariamente del conjunto de sus relaciones de producción, fórmula equivalente a su economía y los deberes materiales de una sociedad se derivan de sus relaciones de producción.

Por otra parte, la Declaración de derechos sociales de 1917 es una fuerza jurídica viva y actualmente al servicio de la justicia social. En estas circunstancias, la transformación de la seguridad social representa, en nuestro derecho, la aplicación del principio básico de la Declaración.

¹¹ GANN, Richard. *Reestructuración del Estado y el Capital*; Edit. Cambio XXI, México, 1994, p. 99.

Sólo en la universalidad encuentra la seguridad social su naturaleza auténtica: los seguros sociales nacieron de la presión del movimiento obrero, con la intención de asegurar el futuro del trabajo asalariado. "En cambio, la idea de la seguridad social respondió a un clamor universal, a la exigencia de paz en la tierra y de justicia en cada nación, por lo que rompió todas las limitaciones, contempló al hombre en sí mismo, sin ningún calificativo, se adelantó a las exigencias concretas, se hizo frente a la necesidad, entendida en su significación más amplia, y señaló los caminos para la vida del mañana de todos los seres humanos, que se fincara sobre su trabajo en el pasado y en el presente."¹²

No obstante lo anterior, existen pueblos en los que miles de niños, ancianos y adultos sobreviven, en tal estado de pobreza, que no pueden continuar esperando a que las nuevas administraciones se hagan cargo del problema, ya no para que éste sea resuelto, sino por lo menos, para hacer menos injusta la situación infrahumana a la que día con día deben enfrentarse.

"La seguridad social debe extenderse a toda la población necesitada en el menor espacio de tiempo posible."¹³ Principio retomado en el

¹² CUEVA, Mario de la. *Op. Cit.*; p. 56.

¹³ GARCIA NORIEGA, Gerardo. *El Estado y la Seguridad Social*; (Tesis de licenciatura), México, 1993, p. 52.

en el Congreso de Sao Paulo en 1972. "La seguridad social a la gente del campo es una medida urgente, a fin de elevar de inmediato sus condiciones de vida."¹⁴

Por otra parte, la Declaración Iberoamericana en relación a los principios fundamentales del derecho del trabajo y de la seguridad social establece que: la economía de cada pueblo y la cooperación de las naciones iberoamericanas deben aportar los recursos necesarios y crear los sistemas financieros adecuados para cubrir los gastos que demanda el cumplimiento de los de la seguridad social, aunque ésta no es una declaración aprobada por los respectivos gobiernos, sí representa el anhelo de los pueblos que como México buscan la justicia social.

2.2 ESTADO DE BIENESTAR

Dentro de las reformas neoliberales instrumentadas en el país a partir de 1983, la crisis del régimen político no puede dejar sin tocar la institución social fundamentalmente: el Estado de Bienestar.

El diagnóstico es simple "...los gastos sociales continúan creciendo a los ritmos anteriores acelerándose incluso, mientras que los ingresos

¹⁴ *Ibidem*. p. 57.

(impuestos, cuotas de seguridad social) que por naturaleza están indexados por el nivel de la actividad económica, se contraen."¹³

En consecuencia, el gobierno considera que para que el Estado pueda cubrir su financiamiento, tiene que aumentar los impuestos y las cotizaciones sociales con dos resultados: 1) lesiona la competitividad de las empresas acelerando las tendencias recesivas, y 2) dispone de un porcentaje cada vez mayor del producto interno bruto.

Sin embargo, existe otra forma de abordar la crisis del Estado de Bienestar. Partiendo del análisis político de la relación Estado-sociedad se considera que el desarrollo del régimen se sustentó en un pacto social entre las clases donde la burguesía reconoció a la clase trabajadora no sólo como un costo de producción, sino más bien como un factor de la demanda efectiva. De ahí la célebre frase de Sir William Beveridge:

"El desempleo nos concierne a todos."¹⁴ principio a través del cual construyó el sistema británico de la seguridad social (el "Plan Beveridge de 1942"; Social Insurance, and Allied Services) que sirvió como modelo al

¹³ AGLIETTA, Michael. *Regulación y Crisis del Capitalismo*; Edit. Siglo XXI, México, 1986, p. 21.

¹⁴ BEVERIDGE, William. *Full employment in a free society*; The new statement and nation, Londres. Reynolds news, 1944.p.33. sin traductor.

resto de los países europeos y a Estados Unidos, en la etapa de intensas reformas vividas después de la segunda guerra mundial.

Así el pacto social del que se habla, sólo pudo volverse una realidad con la creación de las instituciones del Estado de Bienestar.

Si bien el reconocimiento de la clase trabajadora como un factor de la demanda y la institución consecuente de la norma de consumo atendía a las necesidades del ciclo del capital; la intervención del Estado de bienestar como promotor de este proceso implicaba otra cosa: un acto de protección hacia la clase trabajadora y los sectores desposeídos. Es decir, una ruptura radical frente a la noción liberal de que las fuerzas del mercado se encargarían de encontrar el equilibrio en la sociedad. Este aspecto más bien está vinculado con la dimensión social del funcionamiento de una sociedad; con el reconocimiento explícito a nivel macro de que las fuerzas del mercado dejadas a su libre arbitrio profundizan la desigualdad social. En este sentido el surgimiento del Estado de bienestar constituyó una especie de seguro para los trabajadores contra los efectos perversos del mercado.¹⁷

Esta nueva visión de la sociedad capitalista quedó fundamentada

¹⁷ ROSANVALLON, Pierre. *Le crise de l'Etat Providence*; Sovil, Francia, 1981. p. 25.

por uno de los científicos más notables de la época contemporánea: John Maynard Keynes, quien brindó los fundamentos teóricos e ideológicos para construir una nueva fase del capitalismo: el "fordismo". Así para Antonio Negri, el principal mérito de Keynes consiste en reconocer en la clase obrera un momento autónomo en el seno del capital y en insertar en la economía política la constatación de la relación de fuerza entre las clases en lucha. El objetivo de la teoría keynesiana es la estabilización del capitalismo: frente al empuje obrero, hay que forjar los instrumentos que permitan evitar que éste se desarrolle fuera del capital. Se trata de recuperar la amenaza que representa la clase obrera sobre todo después de 1917, fecha en la cual las relaciones de fuerza entre las clases se modificaron en su favor. Se trata simplemente de reconocer el cambio acontecido en la relación de fuerzas económicas y de concebir una reestructuración del papel hegemónico del capital adaptado al nuevo contexto."¹⁸ No es por casualidad que el pacto social que fundamentó esta fase del desarrollo sea conocido por muchos autores como el compromiso keynesiano.

Evidentemente la concepción liberal nunca aceptó el keynesianismo ni el Estado de bienestar. A este respecto se puede citar el caso de Hayek,

¹⁸ NEGRI, Antonio, "John M. Keynes y la teoría capitalista del Estado en el 29", en *Estudios Políticos*; Vol. 4 No- 2 y 3, UNAM, México, 1985.

quien acusó a Keynes de pretender un control total de la sociedad civil por el poder político, por el Estado.

En el Estado keynesiano, Hayek desentraña el Estado totalitario perfecto del porvenir. Su objetivo único y su razón de ser es el pleno empleo permanente, la abolición del desempleo sin ajuste clásico a través de una baja del salario real. Para alcanzarlo el poder político delega a los tecnócratas la planificación de la economía. Planificar es imponer a la economía natural, al mercado, el nivel y la estructura de inversión que permiten el pleno empleo. Imponer sutilmente, sin los métodos bárbaros del plan soviético, tal es el gran secreto de la economía política de Keynes que nos quiere descubrir Hayek.¹⁹

En la etapa contemporánea, y ante la crisis actual del régimen de acumulación fordista y lo que muchos erróneamente han llamado la crisis del keynesianismo, se constata un poderoso resurgimiento de la concepción neoliberal. En el terreno de la economía con el monetarismo que reclama a las fuerzas del mercado como la mejor forma de regulación económica proponiendo que la intervención del Estado se circunscriba exclusivamente a las funciones de protección y seguridad que requieren los individuos

¹⁹ PARQUEZ, Alain. "Vienn, ou qui a peur de John Maynard Keynes": en *Dialectiques*, No. 33, Paris, 1981, p. 88.

(policía y tribunales). Según esta concepción el Estado tiene que adelgazarse hasta reducirse a su mínima expresión. En el terreno que la política, con los "nuevos contractualistas" que enarbolan como principio un individualismo radical y la negación absoluta de lo social. Su represión de la sociedad está constituida por individuos que interactúan entre sí en un modelo teórico donde la libertad y la igualdad son principios de base: es decir, todos los individuos tienen las mismas oportunidades, donde el destino de cada uno de ellos dependerá de sus propios méritos. Esta posición extrema de los "nuevos contractualistas" no sólo rechaza la noción del Estado del bienestar del siglo XX y su función redistributiva, sino que cuestiona también la representación original del Estado protector que surge en el siglo XVI, al sostener que la protección y la seguridad de los individuos serán otorgados por las agencias de protección privadas, a quienes se deberá comprar dicho servicio. En suma, se trata de una concepción de la abolición del Estado; entre los rubros que comprende el Estado benefactor se pueden citar la asistencia social y la salud.

Al suscribir México la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, el 22 de julio de 1946, se comprometió a considerar la salud "...como

un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades."²⁰

De acuerdo con esta idea, el derecho a la protección de la salud y a la asistencia social tiene como objeto garantizar el acceso a los servicios que permitan el mantenimiento o restauración de dicho bienestar. "El derecho a la protección de la salud está vinculado por su origen, al derecho asistencial y al de la seguridad social."²¹

Congruente con la obligación del Estado de otorgar a toda la población los elementos necesarios para un derecho a la seguridad social, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), debe ser, conforme a su decreto orgánico de fecha 20 de diciembre de 1982, el eje de todos los programas de asistencia social de la administración pública dentro del sector salud, bajo la coordinación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; como lo señalara el ex-rector de la UNAM, Dr. Soberón, a propósito de la instalación del Patronato de la Junta de Gobierno del DIF. A este organismo corresponde la coordinación de las distintas acciones de asistencia social de la administración pública federal, así como el impulso a

²⁰ DÍAZ, Luis Miguel. *Instrumentos administrativos fundamentales de Organizaciones Internacionales*; UNAM, México, 1980. Tomo Y. p. 179.

²¹ SOBERÓN ACEVEDO, Guillermo. *Derecho Constitucional de la Protección a la Salud*; Edit. Porrúa, México, 1983. p. 15.

las que llevan a cabo los particulares, representan perspectivas de expansión de los programas de beneficencia social.²²

2.3 DESARROLLO DE LA ASISTENCIA SOCIAL EN MÉXICO

La década en la que se enmarca el trabajo de investigación involucra tres regímenes sexenales, el último post-revolucionario, del presidente José López Portillo y los neoliberales de los presidentes Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari.

El denominador común de los tres sexenios radica en la innovación que introducen en el sistema político mexicano: la planeación y la programación previa de los objetivos que cada gobierno perseguirá con sus acciones.

El primer Plan Nacional de gobierno solamente comprendió de 1980 a 1982, sin embargo, durante el régimen de Miguel de la Madrid, la planeación es elevada a rango constitucional mediante reformas y adiciones efectuadas al artículo 26 de la Carta Magna, imponiéndose la obligación al Jefe del Ejecutivo de poner a la consideración del Congreso de la Unión, a

²² Ibidem. p. 140.

más tardar en seis meses, contados a partir de la toma de posesión, el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente.

Debe subrayarse que existen antecedentes de planeación como son:

- a) El Plan Sexenal (1934-1940). Presidente Lázaro Cárdenas.
- b) Segundo Plan Sexenal (1941-1946). Presidente Manuel Avila Camacho.
- c) Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1966-1970). Presidente Gustavo Díaz Ordaz.

Pero ninguno de ellos involucra, íntegramente, todos los aspectos del acontecer nacional.

En el presente capítulo, se expondrán los objetivos que cada uno de los gobiernos se proponía alcanzar durante su gestión, respetando, en la medida de lo posible, el discurso oficial.

2.3.1 Sexenio 1976-1982

En su Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el presidente José López Portillo se proponía alcanzar en materia de salud y seguridad social, las siguientes metas:

- Aplicar los esquemas completos de vacunación a la población menor de cinco años que así lo requiriera.
- Proporcionar servicios de detección oportuna de enfermedades a la población que lo solicitara.
- Otorgar a la población materna consulta para detección oportuna de enfermedades; vigilancia y capacitación para el cuidado del embarazo,
- así como para el desarrollo del niño; alimentación complementaria durante el embarazo, la lactancia y la atención directa del parto.
- Extender los servicios de planificación familiar a toda la población que lo demandara.
- Proporcionar atención curativa y rehabilitación a la población que lo solicitara.
- Extender los servicios básicos indispensables en las zonas marginadas que carecieran de ellos.
- Contribuir a reducir los índices de desnutrición en las zonas marginadas a través del otorgamiento de alimentación complementaria a los menores de cuatro años.
- Garantizar el sano crecimiento físico, mental y espiritual de la niñez, dentro de un marco integral en el desarrollo de la familia.
- Incrementar los desayunos escolares para que los recibiera un mayor número de niños en el ciclo de enseñanza básica.
- Reducir la prestación de materias, sustancias, elementos o formas de energía que comprometieran la salud o degradaran la calidad del ambiente.
- Ampliar la población atendida con los servicios de agua potable y alcantarillado.

- **Incorporar a la población que permanecía al margen de los beneficios de la seguridad social.**
- **Proteger progresivamente al total de las personas en edad avanzada y a los infantes que sufren abandono en las zonas rurales y marginadas urbanas.**

Se proponía ejercer la prestación de servicios de salud, a través de un sistema por niveles de atención, con énfasis en las actividades preventivas y sobre la base de la reubicación de recursos y su regionalización. El sistema se estructuraría en tres niveles de acuerdo a prioridades, recursos y tecnología disponibles.

La estrategia de salud consistía en la integración de los niveles de atención, con una adecuada coordinación institucional en los niveles local y regional, a través de convenios de subrogación entre las instituciones de salud y seguridad social, a fin de evitar duplicidad de funciones y lograr el mejor aprovechamiento de los recursos.

"Las acciones para la atención a la niñez y el desarrollo integral de la familia están instrumentadas por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, cuyas actividades más relevantes están orientadas a brindar asistencia médica preventiva y curativa a la población de escasos recursos que carece de los servicios de seguridad social, poniendo énfasis en la atención a la población infantil y las madres gestantes;

proporcionar atención y asistencia a menores en los casos de abandono, orfandad, extravío o conducta antisocial de los padres, orientar los hábitos de consumo para mejorar la alimentación infantil y la dieta familiar, extender la distribución de los programas de integración social y familiar a través de campañas publicitarias, visitas domiciliarias y comunitarias."²³

El Plan además se proponía reforzar las acciones y mecanismos de otras áreas de la política social que incidieran en la prevención de enfermedades y saneamiento del medio ambiente entre los que destacaba:

- a) En el área educativa: programas de salud e higiene, y de mejoramiento de los niveles alimenticios y nutricionales a través del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

- b) Vivienda: Apoyo y construcción mediante acciones de: INFONAVIT, FOVISSSTE e INDECO.

Los recursos presupuestales asignados a la salud durante 1980-1982 representan un 11% del total, con una tasa de crecimiento en términos reales del 7%, concluía categórico el licenciado López Portillo.²⁴

²³ Plan Global de Desarrollo: 1980-1982. Secretaría de Gobernación, México, 1980. p.354.

²⁴ Ibidem. p. 356.

2.3.2 Sexenio 1982-1988

De acuerdo con el informe de Ejecución 1986 del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en ese año la evolución de la salud mostraba un panorama de mejoramiento, en el que se obtuvieron avances significativos en la cobertura de los servicios de salud, como respuesta al compromiso de avanzar hacia la cobertura total y de fortalecer los servicios para los grupos más vulnerables. En 1982 el país contaba con una población de 74.7 millones de habitantes, de los cuales, 81.3% disponían de servicios permanentes de atención a la salud. En 1986 se cubrió el 88.1% de los 79.6 millones de habitantes del país. Sin embargo, dicha cobertura se vio afectada por la ampliación de los altos costos de los insumos de construcción y equipamiento, así como la operación de los servicios.

En la prestación de servicios de salud, se alcanzaron casi en su totalidad las metas del Programa Nacional de Salud. En la consulta externa general y especializada, hospitalización general y especializada, así como en urgencias y atención en casos de desastre, se superaron los problemas originados por la pérdida de infraestructura en septiembre de 1985. Se superaron las metas en el control de enfermedades transmisibles, la detección oportuna de enfermedades, planificación familiar, así como el fomento y regulación sanitaria. En educación para la salud, rehidratación

oral y asistencia social alimentaria a escolares y a familias, se manifestó una evolución satisfactoria aunque no se alcanzaron las previsiones.

Se estima que la tasa de mortalidad general descendió a 5 defunciones por cada mil habitantes, cifra inferior a la meta para 1988; la tasa de mortalidad infantil, indicador de relevancia del nivel de salud y de la cobertura de los servicios, se redujo a 33 defunciones por cada mil nacidos vivos en 1983, y a 28.4 en 1986, superando la meta para 1988. La tasa de mortalidad materna descendió de 0.87 defunciones por mil nacidos vivos registrados en 1983 a 0.80 en 1986; no fue posible comprobar la meta de 0.5 para 1988, debido a que se hacía necesario intensificar las acciones de control prenatal y referir casos de alto riesgo a los hospitales del sector.

La tasa de natalidad decreció de 30.8 en 1983 a 27.3 por cada mil habitantes en 1986. La tasa de fecundidad se redujo de 4 hijos promedio por mujer en edad fértil a 3.41 en ese mismo lapso. Para alcanzar estos resultados el sector atendió en 1986 a 4.5 millones de usuarios activos sexualmente, con métodos anticonceptivos modernos, de acuerdo a las expectativas del Programa Nacional de Salud, la esperanza de vida pasó de 65.7 años a 69 años entre 1983 y 1986, superándose la meta de 67 años para 1988.

Respecto al control de enfermedades, las tendencias permitieron prever que en 1988 se superarían las metas comprometidas, respecto a enfermedades como: poliomielitis, sarampión, tosferina, tétanos, tuberculosis, lepra, sífilis, gonorrea, dengue, brucelosis, fiebre reumática, fiebre tifoidea y oncocercosis. Respecto al paludismo se contuvo su repunte y no se registraron fallecimientos por su causa.

El balance de lo alcanzado entre 1983 y 1986 registró importantes logros en el abatimiento de los rezagos e inercias que afectaban a la organización, funcionamiento y productividad de los servicios, que son factores de la consolidación del Sistema Nacional de Salud. Aún a cuatro años de gobierno, fue posible constatar avances en el cambio estructural. El fortalecimiento en la eficiencia y el desarrollo coordinado de las entidades del sector, se manifestó, entre otras cosas, en la ampliación de la cobertura y el mejoramiento en la calidad de los servicios.

Con la sectorización se crearon instrumentos jurídicos para conformar el marco legal, destacando, la expedición del derecho constitucional a la salud, la Ley General de Salud, las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los cambios en los consejos de administración de las instituciones de seguridad social. Se introdujo una nueva modalidad de sectorización, estructurándose un subsector

administrativo que agrupa las entidades sectorizadas y otro programático que comprende las instituciones de seguridad social. A la modernización del marco jurídico se añade en 1986 la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y la expedición de los reglamentos de la Ley General de Salud referentes al control sanitario de la publicidad y a la investigación en salud, siendo cinco los publicados. Las reformas a la Ley del ISSSTE redistribuyen las cuotas y aportaciones de los trabajadores en favor de la atención médica, pasando su participación del 8 al 9.5%

Se crearon mecanismos de apoyo para la coordinación de políticas, objetivos y programas generales, sobresalen el Gabinete de Salud, el Consejo de Salubridad General, los grupos interinstitucionales y las comisiones específicas de alta prioridad. Los principales resultados de estos mecanismos son: el establecimiento de sistemas de planeación, información y evaluación de carácter sectorial; la conformación del modelo de atención a la salud; la operación de programas sustantivos bajo criterios homogéneos, con la definición de universos y de normas técnicas; así como la introducción de mecanismos para mejorar la eficiencia global, como los cuadros básicos y compras consolidadas.

La descentralización transfirió facultades y recursos a las entidades federativas con el propósito de desarrollar sistemas estatales de salud

capaces de llevar a la población una mayor y mejor atención. Se creó el marco jurídico de la descentralización de los servicios de salud a población abierta, dividiendo el proceso en dos etapas, la de coordinación programática y la de integración orgánica. Alcanzando esta segunda fase en doce estados. Además se creó el Consejo Nacional de Salud, como una nueva instancia de la función pública para la salud.

Son resultados de descentralización la elevación de la capacidad de gestión estatal, el incremento de aportaciones federales y estatales, la ampliación de la cobertura, la tendencia al equilibrio en los niveles de atención y mejores mecanismos de referencia y contrareferencia, entre otros. Existiendo, sin embargo, limitaciones financieras y algunas deficiencias en la capacidad de gestión estatal.

Para la coordinación intersectorial se formalizó al Gabinete de Salud como instancia del Ejecutivo Federal que facilita la interrelación en acciones concurrentes para la salud. Se coordinaron actividades con diversos sectores de la administración pública federal, en los campos de la lucha contra las adicciones, la planificación familiar, la protección ecológica, la promoción a la industria químico-farmacéutica, el consumo adecuado en alimentación, la educación para la salud y la formación de recursos humanos.

Aun es necesaria una mayor coordinación para concertar políticas de formación de recursos humanos conforme a las necesidades del Sistema Nacional de Salud. Se apoyó la obtención de insumos esenciales para la operación de los servicios, destaca el impulso a la industria farmacéutica a fin de lograr una mayor autosuficiencia y avanzar en el desarrollo tecnológico nacional. (En ese período el país producía el 55% de las materias primas y de los productos intermedios farmacoquímicos, en 1982 sólo producía el 20%).

Para fortalecer la participación de la comunidad, se organizaron 50 mil comités de salud en los cuales intervinieron autoridades locales y líderes de la comunidad, además de mil 600 consejos municipales de salud, cubriendo un universo de 37.4 millones de personas. A pesar de los esfuerzos realizados, se requiere consolidar el funcionamiento de los mecanismos creados y ampliar la intervención de la comunidad en la administración y gestión de los servicios.²³

Es importante destacar que los sismos de los días 19 y 20 de septiembre de 1985, repercutieron seriamente en la organización del Programa Nacional de Salud, recuérdese que la mayor parte de los edificios

²³ Antología de la Planeación en México:1917-1985. FCE, México, 1987. Tomo 19. pp. 217 y 218 (Síntesis).

que albergaba el Centro Médico Nacional se desplomaron incluidos los del IMSS y los de la Secretaría de Salud.

El citado informe se proponía las siguientes líneas de acción o estrategias:

- a) Extender la cobertura del Sistema Nacional de Salud (SNS) para impulsar los programas de reconstrucción y reordenamiento de los servicios en la zona metropolitana de la ciudad de México.**
- b) Mejorar los servicios de salud rural apoyados por el Banco Interamericano de Desarrollo.**
- c) Extender la incorporación voluntaria a la seguridad social de los trabajadores de los gobiernos estatales y municipales de acuerdo con estudios y convenios sectoriales.**
- d) Reducir la mortalidad infantil y materna.**
- e) Incrementar las campañas de vacunación para erradicar las enfermedades prevenibles.**
- f) Enfrentar las enfermedades que experimentaban recrudescimiento, como era el caso del paludismo y otros problemas que desde el punto de vista del gobierno, incidían en la salud como las adicciones, la desnutrición y las condiciones del medio ambiente.**

- g) Contribuir al cambio estructural y al mejor aprovechamiento de los recursos nacionales para la salud, reforzando las estrategias de sectorización, descentralización, modernización, coordinación intersectorial y participación de la comunidad.

- h) Fomentar y desarrollar la industria químico-farmacéutica.

También se proponía ampliar la cobertura "...con la protección de 3.3 millones de personas residentes en áreas rurales dispersas y urbanas marginadas, al construir 362 centros de salud y disponer de 720 camas de hospital, mediante la ejecución del programa de mejoramiento de los servicios de salud."²⁶

La derrama del Programa fue de 76.3 millones de dólares, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En cuanto al IMSS, durante el sexenio "...se mantuvo la política de "crecimiento cero de personal", a través del reordenamiento del personal, aun cuando, según señalan los informes presidenciales, hubo un amplio crecimiento en los servicios de seguridad social."²⁷

²⁶ Ibidem. p. 222.

²⁷ SOLÍS, Leopoldo. *Planes de Desarrollo Económico y Social: 1934-1988*; Edit. Siglo XXI, México, p. 259.

Un hecho sobresaliente del período es la inclusión de la obligación del Estado de garantizar el derecho a la salud el 4 de febrero de 1983.

El texto adicionado al artículo 4° de la Constitución, en materia de salud señala que: "...toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución."²⁴

Los elementos fundamentales de esta adición constitucional consisten en:

- 1° Al hacerse referencia a "toda persona", se incluye al mexicano y al extranjero. Esta redacción es acorde con la que sigue, en materia de garantías, el sistema constitucional mexicano.
- 2° Al enunciarse el "derecho a la protección de la salud", se incluyen los servicios personales de salud (atención médica preventiva, curativa y rehabilitación), y los de carácter general, o salud pública (que comprenden la preservación del ambiente).

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa, México, 1993. Art. 4°.

- 3° Al determinarse que una ley regule las formas de acceso a servicios de salud, se entiende que se trata sólo de los de carácter personal (atención médica) y que, por las consideraciones que deberán hacerse en cuanto a recursos del Estado y necesidades de los usuarios, será indispensable fijar reglas que favorezcan a quienes más lo requieran. Las características de virtual gratuidad de ciertos servicios, y las limitaciones existentes en algunos casos, derivadas de los vínculos laborales, deberán ser examinadas por el legislador. No se podía plantear una garantía sin reglamentación, porque si con fundamento en ella (en la garantía) todos los habitantes del país hubieran demandado atención médica en cualquier institución oficial, se habría generado una terrible confusión administrativa.
- 4° En lo que se refiere a la participación de la Federación y de las entidades federales, es congruente con una tradición que arranca en el siglo pasado. Originalmente las atribuciones en materia de salud pública correspondían a los estados de la Federación; a partir de 1908, la Federación retomó parte de esas atribuciones y ahora plantea la devolución de todo aquello que contribuya a hacer visibles los postulados de una descentralización efectiva.
- 5° Finalmente, con fundamento en la disposición constitucional deberá constituirse el Sistema Nacional de Salud, considerado como el conjunto de elementos (demandas, información, normas, recursos y apoyos) orientados a la satisfacción social

de las necesidades individuales y colectivas de prevención, curación y rehabilitación de la salud.

No obstante el avance que significa la reforma constitucional, debió considerarse el derecho a la asistencia social como lo señala el Dr. Manterola Martínez, al considerar que "...junto con el derecho a la salud, el derecho a la asistencia social debe tener el mismo rango, comprendiendo inclusive todas las actividades que el Estado proporciona bajo el concepto de asistencia pública."²⁹

2.3.3 Sexenio 1988-1994

Los objetivos del sexenio del presidente Salinas se explican elocuentes, aun cuando no mesurados en el Plan Nacional de Desarrollo: 1989-1994, cuyo renglón Salud, asistencia y seguridad social se cita textualmente:

"Entendida en un sentido amplio, la salud no es sólo la ausencia de enfermedad sino un estado de completo bienestar físico y mental, en un contexto ecológico y social propicio para su sustento y desarrollo. La salud descansa en la esfera de prácticamente todas las interacciones económicas, sociales y culturales, y es, con ellas, un componente sinérgico del bienestar social. Así, la salud es un elemento imprescindible

²⁹ MANTEROLA MARTÍNEZ, José. Derecho Constitucional a la Protección de la Salud; Edit. Porrúa, México, 1983, p. 141.

bienestar social. Así, la salud es un elemento imprescindible del desarrollo y, en una sociedad que tiene como principio la justicia y la igualdad sociales, es un derecho esencial de todos.³⁰

Además, hace la observación de que la salud no resulta meramente del solo progreso económico y social; requiere de acciones específicas para prevenir, preservar o restituir la integridad y vitalidad física y mental de los individuos en todas las esferas donde pueden estar expuestos a distintos riesgos: el hogar, el trabajo, las actividades de la vida cotidiana y el medio ambiente, principalmente.

La asistencia y la seguridad social complementan a la salud haciendo más integral el propósito de atender el bienestar social en esta materia. La asistencia social persigue incorporar a los individuos que lo requieren a una vida digna y equilibrada en lo económico y social, principalmente menores en estado de abandono y en general desamparados y minusválidos. La seguridad social atiende el bienestar del trabajador y de su familia en sus necesidades de salud, educación, vivienda, cultura y recreación; protege el poder adquisitivo de su salario y otorga apoyos financieros; y garantiza la protección en casos de accidente, jubilación, cesantía y muerte.

³⁰ Plan Nacional de Desarrollo: 1989-1994, p. 104.

Subraya que en los últimos años, no obstante las severas restricciones de recursos que ha enfrentado el país, se han conseguido avances en materia de salud; los principales indicadores muestran un mejoramiento de las condiciones generales de bienestar del país. La mayoría de los mexicanos tiene acceso a establecimientos permanentes de servicios de salud, y se ha logrado una fase de crecimiento regulado de la población. Sin embargo, en las zonas marginadas urbanas y rurales aun no se alcanza la cobertura total de los servicios de salud ni la calidad deseable, y subsisten en general limitaciones en el suministro de medicamentos, materiales de curación, equipos e instrumental médico, así como escasez de medios para su mantenimiento.

A pesar del acelerado proceso de urbanización del país, persiste una marcada dispersión de asentamientos de población en el área rural, lo cual torna muy difícil la atención de salud y asistencia a cada uno de ellos.

Por lo tanto, el objetivo más amplio de la política de salud, asistencia y seguridad social persigue impulsar la protección a todos los mexicanos, brindando servicios y prestaciones oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios, que coadyuven efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social, con el concurso de las comunidades y de

los tres niveles de gobierno como medio eficaz para asegurar los recursos necesarios.

Las estrategias generales que regirán las acciones del sector son: mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernizar el sistema de salud, y descentralizar y consolidar la coordinación de los servicios de salud.

La calidad en la prestación de los servicios médicos será motivo de atención permanente en todas las etapas del proceso, que va desde la búsqueda de asistencia médica hasta la solución del problema motivo de la consulta.

La ampliación de la cobertura y del acceso a las instalaciones médicas será impulsada a través de mayores inversiones y de la eficaz operación de sistemas expeditos de referencia y contrareferencia. La prontitud y buen trato en la prestación de los servicios será acompañada por acciones que aumenten la productividad mediante la ampliación de turnos y actitudes apropiadas en el personal. La efectividad y eficiencia de las acciones médicas serán mejoradas a través de educación médica continua, el establecimiento de comités para la promoción de la calidad asistencial, y

la permanente evaluación de la operación del sistema de atención al público usuario.

Se compromete a conceder prioridad especial a la atención de las zonas marginadas urbanas y rurales, con énfasis en la atención primaria a la salud. La ampliación de la cobertura de servicios en estas áreas se hará fundamentalmente mediante personal técnico o auxiliar capacitado para este propósito. De fundamental importancia será vincular los esfuerzos de salud y asistencia a los medios más desprotegidos con las acciones integrales en materia de alimentación, vivienda, disponibilidad de agua potable, educación y saneamiento ambiental -entre otras- que impulsará el Programa Nacional de Solidaridad en la lucha contra la pobreza extrema.

"Promover activamente la salud como uno de los bienes más preciados del individuo y la comunidad es uno de los propósitos fundamentales del sector. Se impulsará vigorosamente en la sociedad una cultura de la prevención y el autocuidado de la salud individual, familiar y colectiva; esto se hará a través de la educación para la salud y del desarrollo de acciones de fomento y protección, donde colaboren las empresas y los organismos empleadores, los centros de educación, los distintos niveles de gobierno, y las asociaciones sociales, profesionales y cívicas que compartan responsabilidades o interés en la protección de la salud."³¹

³¹ Ibidem. p. 104

En la prevención y protección se dará especial énfasis a la prevención de enfermedades, consolidando los avances obtenidos en los programas existentes -principalmente de vacunación-, el fortalecimiento de las acciones de prevención y control de enfermedades infecciosas y parasitarias, así como de las crónicas degenerativas. Serán objeto de atención prioritaria las acciones dirigidas a incrementar sobrevivencia infantil y a proteger la salud reproductiva. Por otra parte, se impulsará la prevención de lesiones por accidentes. La salud en el trabajo y la salud mental serán objeto de programas prioritarios. Asimismo se fortalecerán las acciones para la protección del medio ambiente y el saneamiento básico, con el fin de disminuir la incidencia de enfermedades infecciosas. Se promoverán prácticas higiénicas para el manejo de desechos y para evitar la contaminación del ambiente y de los alimentos. Se reforzarán las campañas contra las adicciones y la farmacodependencia.

En la modernización de la salud, junto con la prevención y la protección, se hace necesario el mejoramiento de la efectividad de las acciones curativas. La capacidad de servicio a nivel nacional, pública y privada, es más que considerable. Se buscará impulsar la más alta eficiencia en la prestación de servicios médicos, principalmente en las unidades ambulatorias, clínicas y hospitalarias, buscando el más alto aprovechamiento de los recursos disponibles, tanto de infraestructura como

de personal y administrativos. Se dará prioridad a la rehabilitación y al aprovechamiento cabal de la capacidad instalada más que a la construcción de nuevas unidades.

Para mejorar la atención de los problemas de salud, considera que es necesario conocerlos mejor, por lo que se fortalecerán los sistemas de vigilancia epidemiológica y nutricional así como el acopio y análisis de material estadístico a nivel nacional, estatal y local. Un Sistema Nacional de Información de Salud permitirá conocer mejor las distintas necesidades de la población en este campo y evaluar la eficacia de las acciones sanitarias y de intervención médica. De gran importancia será impulsar la investigación biomédica y el desarrollo tecnológico para aprovechar sus logros en beneficio de la salud.

Finalmente, concluye que "...la modernización sanitaria y la simplificación administrativa serán orientaciones esenciales de todos los programas de salud, en especial los de regulación sanitaria, para asegurar su eficacia y su valor preventivo y asegurar la calidad sanitaria de los productos y servicios que se brindan a la sociedad. Se fortalecerán los

mecanismos para la coordinación intersectorial que aseguren la corresponsabilidad de los sectores involucrados en el cuidado de la salud.”¹²

En este contexto, una de las pocas reformas constitucionales en beneficio de la salud del pueblo mexicano, como se señaló en el punto que antecede, fue la inclusión en el capítulo de las garantías individuales, específicamente en el artículo 4o. de la Carta Magna, del derecho de toda persona a la protección de la salud.

Además, debe señalarse que durante el mismo periodo de estudio (1980-1994), el 3 de febrero de 1983 se incluye en la Constitución, (Art. 26), la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

Ahora bien, a juicio de la autora, ambas modificaciones resultan sobrando cuando en la práctica, los dos regímenes sexenales no las tomaron en cuenta. Las metas y los objetivos alcanzados difieren de la realidad, en relación a lo propuesto no sólo en materia de salud, que es un aspecto tan relevante para todos los sectores del país, sino que, incluso, los recursos que correspondían en justicia al presupuesto de seguridad social en el sexenio del presidente Salinas de Gortari, fueron canalizados al

¹² Ibidem pp. 104-107.

en el sexenio del presidente Salinas de Gortari, fueron canalizados al programa político de rescate del voto priísta mediante el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

Respecto al sistema de planeación democrática cuyas conclusiones, en sí, deberían ser la base del Plan Nacional de Desarrollo de cada sexenio, dista mucho de ser democrático, en la medida que éste es elaborado por el presidente en turno y por los colaboradores que él designa, sin la participación de los grupos sociales.

CAPITULO III

MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- 3.1 Constitución Política**
- 3.2 El Derecho a la Seguridad Social**
- 3.3 Programas de Asistencia a la Niñez**

MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

Los indicadores sociales del mundo en desarrollo han registrado enormes avances en las tres últimas décadas. No obstante, tales avances han sido distribuidos en forma desigual, entre las distintas regiones y entre los grupos socioeconómicos de los distintos países. El progreso en los sectores sociales requiere un compromiso a largo plazo para que la educación, la atención a la salud y otros servicios sociales sean accesibles a toda la población. Donde falta ese compromiso y donde las políticas públicas no han logrado llegar a los sectores más pobres, las necesidades sociales siguen siendo abrumadoras.

No es posible que las actividades orientadas a reducir la pobreza cumplan su objetivo a largo plazo a menos que se realicen mayores inversiones en el capital humano que representan los pobres. Las mejoras en materia de educación, salud y nutrición sirven para hacer frente a las consecuencias más graves de la pobreza, pero se ha comprobado ampliamente que invirtiendo en capital humano, sobre todo en la esfera de la educación, se combaten también algunas de sus causas más

importantes. Por consiguiente, los servicios sociales constituyen una parte esencial de toda estrategia a largo plazo para reducir la pobreza.

En este orden de ideas, en los subsecuentes puntos se estudiará el marco jurídico de la seguridad social, así como el derecho que tiene la sociedad mexicana a la misma partiendo de la Constitución Política, para concluir con un análisis de los programas de asistencia a la niñez.

3.1 CONSTITUCION POLITICA

Al gobierno corresponde el mérito por los logros alcanzados en lo relativo a seguridad social hasta antes de 1982, fecha en que se inicia su retraimiento con motivo de la adopción de políticas neoliberales que en el caso específico de nuestro país, sólo han servido para que uno de los renglones trascendentales para el desarrollo integral de una nación, como es el caso de la seguridad social, se vea, dramáticamente afectado por las decisiones de sus gobernantes.

Cabe mencionar que nuestra Constitución Política establece que todo individuo gozará de las garantías que otorga la misma, las cuales no podrán ser restringidas ni suspendidas.

"La expresión garantías individuales es el término que emplearon los autores de la Constitución para describir todo el conjunto de derechos elementales e inherentes a la persona humana, y que desde la Revolución Francesa se denominaron "derechos humanos". Lo anterior significa que este conjunto de prerrogativas tienen que ser respetadas por toda la sociedad y especialmente por las autoridades para no obstaculizar el desarrollo del bien común; en esta forma, los responsables del poder público tendrán que cuidar que todas sus actuaciones cumplan con estos derechos..." (Art. 1°).

En consideración a lo anterior, es inobjetable la responsabilidad que tiene el Estado de proveer, mantener e inclusive, incrementar los servicios de seguridad social. Independientemente de esta responsabilidad, el gasto público en servicios sociales es ineficaz de muchas maneras; sobre todo, suele desviarse de las personas que más lo necesitan, es decir, los pobres. La consecuencia de ésto, es que las personas más necesitadas a menudo no tienen acceso ni siquiera a los servicios más elementales. La proclamada "atención de la salud gratuita para todos" con frecuencia se traduce en servicios de muy deficiente calidad para los habitantes de las ciudades y en la falta absoluta de asistencia para los habitantes de las zonas rurales.

La expansión general del sistema de atención de la salud, ha descuidado los servicios más importantes como son: "la atención preventiva y la medicina curativa básica. Los pobres no se han beneficiado en medida proporcional del gran incremento en el número de médicos, enfermeras e instituciones de atención de la salud, de la mayor disponibilidad de medicamentos asequibles o de los servicios públicos de saneamiento, como el abastecimiento de agua potable y el alcantarillado. En consecuencia, sigue habiendo un fuerte vínculo entre pobreza y enfermedad, tanto en los niños como en los adultos."³³

En la esfera de la educación la política estatal ha favorecido la capacitación de nivel superior en detrimento de los servicios dirigidos a los sectores más necesitados. Es bien sabido que la educación básica, produce la tasa de rentabilidad social más baja y sin embargo, el presupuesto que se le asigna es totalmente desproporcionado en comparación con el asignado al nivel superior.

En relación a lo expuesto, el artículo 4º Constitucional señala que: "La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el

³³ Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial; Banco Mundial, Washington, 1992, p. 84.

efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte Se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley." y agrega:

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

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

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de ésta. Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Finalmente, el mismo artículo 4o. de la Carta Magna, dispone que es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y la salud física y mental por lo que la Ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las instituciones públicas."

Ahora bien, en el penúltimo párrafo del mencionado artículo 73, se incluye el derecho de la familia al disfrute de una vivienda digna y decorosa, garantía protegida a su vez, como la salud, mediante leyes especiales destinadas a cubrir tal fin. Sobre el particular, cabe la pena considerar las palabras del maestro Mario de la Cueva, para quien la necesidad de

habitación ha constituido una de las más angustiosas necesidades humanas, e inclusive comenta que: existe un poema titulado "Los trabajos y los días" en el que Hesiodo consignaba que para el hombre lo más importante era la casa, la mujer y el buey labrador. Sobre el particular, De la Cueva comentó: "... dejó a los expertos averiguar si el poeta colocó intencionadamente, en primer término, la casa, pues la realidad social ha sido que los hombres iniciaron en ella una vida diferente a la de las cuevas de la prehistoria y a la de las chozas y barrancas de nuestros tiempos."⁴⁴

En junio de 1970, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó en su quincuagésimo quinta reunión, una convención sobre vivienda para los trabajadores, la cual fue complementada con una interesante recomendación respecto del conjunto de normas para proporcionar vivienda a dicho sector de la población mundial.

Como lo ha dejado señalado el profesor Braulio Ramírez Reynoso, "desde el programa del Partido Liberal Mexicano, el año de 1906, se propuso brindar a los trabajadores alojamiento higiénico y en noviembre de ese mismo año, el gobernador del Estado de Chihuahua, Enrique C. Creel, promulgó una ley sobre casas para obreros y empleados públicos. Así es que el derecho a la vivienda, tiene en nuestro medio, raigambre muy

⁴⁴ CUEVA, Mario de la. *Nuevo derecho mexicano del trabajo*; Edit. Porrúa, México, 1989, p. 389.

antigua, aplicado, si se desea observarlo en sus inicios, como beneficio exclusivo de la clase trabajadora, pero apuntado ya como exigencia social."¹¹

En estas condiciones, no faltó apoyo a los gobiernos posteriores al constitucionalismo para llevar a la realidad el derecho a la vivienda, sin embargo, las condiciones económicas del país no permitieron, sino hasta hace algunos años, hacer posible el enunciado de tal garantía.

Así pues, qué se pretende concretamente con su inclusión en el artículo 4° constitucional. Hacer conciencia en el ciudadano sobre la necesidad de que la familia mexicana cuente con habitación digna, evitando gradualmente los asentamientos irregulares, la convivencia en tugurios o habitaciones improvisadas, pues la evolución de la población mexicana ya no puede permitir este deterioro social ni debe prolongarse por más tiempo el cúmulo de problemas que representa su solución.

Ante estas circunstancias, urge que el Estado lleve a la realidad tanto ofrecimiento hecho a la población mexicana en su ya trillado discurso demagógico, sobre todo en lo concerniente a un renglón tan elemental de derecho, como lo supone la seguridad social.

¹¹ UNAM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Comentada), Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, p. 13.

Por último, el párrafo final de citado artículo señala que es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a su salud física y mental. "Se considera innecesaria la incorporación de este otro legítimo derecho en la Constitución general, debido a que se estima que deben ser las normas del derecho común las que regulen la garantía del menor a una existencia placentera, aparte la circunstancia de ser muy amplia la gama y contenido de todas las cuestiones que atañen a la protección de los menores"⁶

Si se analiza el fenómeno tanto social como legal respectivo, la totalidad de las disposiciones o normas jurídicas (sean del orden civil, penal, laboral o procesal), se desprende de ellas el trato que debe darse a los menores en sus relaciones sociales como persona, pero no se consideran sus derechos específicos, ni dentro de la familia, ni en la comunidad donde habitan.

El abandono en el que se encuentran un número infinito de menores, la explotación de que son víctimas, el maltrato al que son sometidos muchos de ellos, hace evidente y urgente la necesidad de un orden jurídico de mayor jerarquía para su protección. Asimismo se requiere la existencia de un sistema administrativo, en el que puedan moverse las

⁶ Ibidem.

autoridades, sin afectar el interés privado, para exigir el cumplimiento de las garantías mínimas que les corresponden.

Las leyes provenientes de la Constitución tendrán que resolver en un futuro inmediato las formas de protección que garanticen la vida, la seguridad, la subsistencia y educación de dichos menores, así como las que otorguen a las instituciones públicas encargadas de llevarla a la práctica.

3.2 EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

La historia demuestra las distintas etapas por las que ha transcurrido el concepto de seguridad social, comenzado desde antes de la revolución industrial de fines del siglo XVII, aunque bajo la forma de asistencia a los pobres y enfermos como una cobertura de las necesidades sociales en atención a esquemas de asistencia directa o individual como un deber religioso, o bien, de asistencia colectiva mediante la creación de hospitales, hospicios, enfermerías o dispensarios, pero, al fin y al cabo, asistencia revestida de un carácter religioso y, generalmente, bajo el control de autoridades episcopales.

Simultáneamente, surge la intervención del Estado, aunque dentro de una actitud curativa y en ocasiones, no carente de un sentimiento de

culpabilidad, asociado a una idea de lucha contra mendigos y vagabundos, al fin considerados como fuente de delincuencia y de problemas sociales.

Se puede decir que transcurrió un siglo para que el concepto moderno del derecho generalizado a la seguridad social, apareciera ya en una forma más precisa, aunque siempre bajo la idea de que principalmente quienes debían disfrutar de ese derecho eran aquellos que prestaban sus servicios o su trabajo bajo una relación laboral, desde luego, más que como un derecho, representaba una descarga a la obligación patronal de cubrir su responsabilidad en los casos en que por circunstancias, principalmente inherentes al trabajo mismo, el obrero se veía imposibilitado de recibir su salario habitual. "Con mucha frecuencia los accidentes de trabajo se cubrían a través de la contratación de seguros privados, los que lógicamente, persiguen un fin lucrativo."¹⁷

"Sin embargo no es sino hasta 1935 cuando se aprueba en los Estados Unidos de América, la "Social Security Act", que establece de manera institucional, la creación de ciertos derechos a la seguridad social, si bien de ninguna forma comprendiendo la amplia gama de servicios y prestaciones que hoy conocemos dentro de las instituciones de seguridad social

¹⁷ Documento de la Comisión de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas de 1989, E/EN. 6 Sub 3/1989, 17 de junio de 1989. p. 17

mexicanas; verbigracia, no quedan comprendidos los servicios médicos.”³⁸

Como un derecho de todo individuo a la seguridad social, se debe mencionar la Carta del Atlántico de 1941, cuyo contenido fue inspirado en las ideas de Sir Winston Churchill, pero mediante la investigación del británico William Beveridge a quien se le confirió "...la misión de estudiar la transformación de las instituciones de protección social, lo cual vendría a representar la base de las profundas reformas que se dieron entre 1945 y 1948; puesto que, fueron adoptadas por todos los países.”³⁹

El maestro Mario de la Cueva resume los principios de lo que pudiera llamarse "Plan Beveridge", en los siguientes términos:

"La seguridad social consiste en proporcionar a cada persona, a lo largo de su existencia, los elementos necesarios para conducir una vida que corresponda a la dignidad de la persona humana."⁴⁰ Cuatro son sus principios mínimos:

³⁸ SOBERÓN ACEVEDO, Guillermo, et. al.; *Derecho Constitucional a la Protección de la Salud*, Edit. Porrúa, México, 1983, p. 132.

³⁹ PLANTER, Denise. *El Derecho a la Seguridad Social*; International Corp., Ginebra, 1984, p. 74.

⁴⁰ CUEVA, Mario de la. *Nuevo Derecho Constitucional del Trabajo*; Edit. Porrúa, México, 1992.p13

- Proporcionar a cada niño y a cada joven la instrucción primaria y la educación profesional necesarias para desempeñar un trabajo socialmente útil.
- Dar la oportunidad razonable a cada individuo para realizar un trabajo productivo.
- Disfrutar de la salubridad y la organización teórica del trabajo a efecto de evitar ataques a la salud y a la integridad física del ser humano.
- Proporcionar la seguridad de que se obtendrán ingresos suficientes para quedar a cubierto de la indigencia cuando, por cualquier circunstancia, no se pueda trabajar.

Como se señaló, la asistencia social ocupa un lugar muy importante en las sociedades preindustriales, ello dentro de un marco de colectividades fuertemente estructurales y jerarquizadas, tales como familias, corporaciones, colegios, colectividades religiosas y el Estado mismo, quedando prácticamente todo individuo cubierto por alguna de ellas al caer en la indigencia. No obstante hay que recordar la importancia de la Revolución en cuanto a que con ella se crea un "derecho a la asistencia", poniendo así al individuo cara a cara con el Estado, esto es: reconociendo que la sociedad es deudora de este derecho y además, reconociendo ya a

dicho derecho, en cierta forma, como sustituto de las obligaciones y derechos derivados del derecho.

Sobre el particular, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948) señala:

"Dentro de la comunidad internacional, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, adoptada en 1948 por la Organización de las Naciones Unidas, establece en su artículo 22, que: Toda persona, en tanto que ser miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social; debe obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables para su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad, gracias al esfuerzo nacional y a la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y recursos de cada país"⁴¹

Por su parte el artículo 25 de la Declaración, establece que: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida suficiente que asegure su salud, su bienestar y el de su familia, especialmente para su alimentación, vestido, alojamiento, servicios sociales necesarios; teniendo derecho a la seguridad, en caso de desempleo, de enfermedad, de invalidez, de viudez, de vejez o

⁴¹ KAPLAN, Marcos. *Asistencia Social: un Derecho de Todos*; FCE., México, 1992, p. 58.

en aquellos casos de pérdida de sus medios de subsistencia como consecuencia de circunstancias independientes de su voluntad."⁴²

No fue sino hasta 1929 que la Constitución Política Mexicana fue reformada para incluir, en la fracción XXIX del artículo 123, el considerar de utilidad pública, la expedición de la Ley del Seguro Social, la cual contemplaría seguros de: invalidez, vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y otros, canalizados a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familias. Aunque no fue sino hasta el 31 de diciembre de 1942 que se promulgó, por primera vez, una Ley del Seguro Social de observancia general en toda la República, y posteriormente, después de muchas reformas, se publica la nueva Ley del Seguro Social de 1973, reconociendo en su exposición de motivos que, aunque el régimen instituido por la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, tiene por objeto primordial el establecer la protección al trabajador, su meta es alcanzar a todos los sectores e individuos que componen nuestra sociedad. Inclusive, de conformidad a este criterio, el legislador prefiere hablar de "seguridad social" a diferencia de la Ley de 1943, que hablaba de "régimen de seguro obligatorio", lo cual significa ya el

⁴² Ibidem.

reconocimiento de que el Seguro Social es el instrumento básico para la seguridad social, pero no el único.

A partir de 1943, con la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, la cual es reformada en 1974 se considera a las entidades jurídicas de beneficencia que ejecutan actos con fines humanitarios de asistencia, sin propósitos de lucro y sin hacer distinción de beneficiarios. Esta ley aparece como complemento de regulación a las funciones de asistencia pública que lleva a cabo el Estado por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

En este orden de ideas, entre los principales organismos con que cuenta el Estado en apoyo a la salud y seguridad social, se encuentran: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE).

La Ley (vigente) del Seguro Social en su Título Primero relativo a Disposiciones Generales, establece:

La presente ley es de observancia general en toda la República, en la forma y términos que la misma establece. (Art. 1°)

La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y de los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. (Art. 2°)

La realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta ley y demás ordenamientos legales sobre la materia. (Art. 3°)

El seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos. (Art. 4°)

La organización y administración del seguro social, en los términos consignados en esta ley, está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social. (Art. 5°)

El seguro social comprende:

- I. El régimen obligatorio y**
- II. El régimen voluntario. (Art. 6°)**

El seguro social cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, en las formas y condiciones previstas por esta ley y sus reglamentos. (Art. 7°)

Con fundamento en la solidaridad social, el régimen del seguro social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo, conforme a lo dispuesto en el título cuarto de este ordenamiento. (Art. 8°)

Los asegurados y sus beneficiarios, para recibir o, en su caso, seguir disfrutando de las prestaciones que esta ley otorga, deberán cumplir con los requisitos establecidos en la misma o en sus reglamentos. (Art. 9°)

Las disposiciones fiscales de esta ley que establecen cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen carga las normas que se refieran a sujeto, objeto, base de cotización y tasa. (Art. 9° bis)

Las prestaciones que corresponden a los asegurados y a sus beneficiarios son inembargables. Sólo en los casos de obligaciones alimenticias a su cargo, pueden embargarse por la autoridad judicial las pensiones, subsidios y los fondos de las subcuentas del seguro de retiro, hasta por el cincuenta por ciento de su monto. (Art. 10°)

Por su parte, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su Título Primero, consigna:

La presente ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República; y se aplicará:

I. A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la administración pública federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares de unos y otros;

II. A las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere esta ley;

III. A las dependencias y entidades de la administración pública en los estados y municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con esta ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales.

IV. A los diputados y senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta ley; y

V. A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la junta directiva se incorporen al régimen de esta ley. (Art. 1°)

La seguridad social de los trabajadores comprende:

I. El régimen obligatorio; y

II. El régimen voluntario. (Art. 2°)

Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

- I. **Medicina preventiva;**
- II. **Seguro de enfermedades y maternidad;**
- III. **Servicio de rehabilitación física y mental;**
- IV. **Seguro de riesgo del trabajo;**
- V. **Seguro de jubilación;**
- VI. **Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;**
- VII. **Seguro de invalidez;**
- VIII. **Seguro por causa de muerte**
- IX. **Seguro de cesantía en edad avanzada;**
- X. **Indemnización global;**
- XI. **Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;**
- XII. **Servicios Integrales de retiro a jubilados y pensionados;**
- XIII. **Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;**
- XIV. **Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;**
- XV. **Préstamos a mediano plazo;**
- XVI. **Préstamos a corto plazo;**
- XVII. **Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes;**
- XVIII. **Servicios turísticos;**
- XIX. **Promociones culturales, de preparación técnica fomento deportivo y recreación;**
- XX. **Servicios funerarios;**
- XXI. **Sistema de ahorro para el retiro. (Art. 3°)**

La administración de los seguros, prestaciones y servicios de que trata el artículo anterior, así como la del Fondo de la Vivienda, estarán a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la ciudad de México. (Art. 4°)

Para los efectos de esta ley, se entiende:

I. Por dependencias, las unidades administrativas de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal; al igual que las de los estados y municipios que se incorporen al régimen de seguridad social de esta ley.

II. Por entidades de la administración pública, los organismos, empresas y las instituciones públicas paraestatales que se incorporen al régimen de esta ley.

III. Por trabajador, toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, con expedición de aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios.

IV. Por pensionista, toda persona a la que esta ley le reconozca tal carácter; y

V. por familiares derechohabientes a:

- La esposa, o a la falta de ésta, la mujer con quien el trabajador o pensionista ha vivido como si lo fuera durante los cinco años anteriores o con la que tuviere hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el trabajador o pensionista tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la prestación.
- Los hijos menores de dieciocho años; de ambos o de sólo uno de los cónyuges, siempre que dependan económicamente de ellos.
- Los hijos solteros mayores de dieciocho años, hasta la edad de veinticinco, previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior, de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan un trabajo remunerado.
- Los hijos mayores de dieciocho años incapacitados física o psíquicamente, que no puedan trabajar para obtener su subsistencia, lo que se comprobará mediante certificado médico expedido por el Instituto y por medios legales procedentes.
- El esposo o concubino de la trabajadora o pensionista siempre que fuese mayor de cincuenta y cinco años de edad; o esté incapacitado física o psíquicamente y dependa económicamente de ella.
- Los ascendientes siempre que dependan económicamente del trabajador o pensionista.
- Los familiares que se mencionan en este artículo tendrán el derecho que esta ley establece si reúnen los requisitos siguientes:
 - A) Que el trabajador o el pensionista tenga derecho a la prestación señalada en el artículo 3° de esta ley.

B) Que dichos familiares no tengan por sí mismos derechos propios a las prestaciones señaladas en el artículo antes mencionado. (Art. 5°).

El Título Primero de esta Ley abarca hasta el artículo 14 en este su primer apartado, sin embargo, para efectos de este trabajo, entre los mencionados, se localizan los que más adelante, servirán de base para la realización de una propuesta de reforma; la cual, se llevará a cabo en el último punto de la tesis.

No obstante dichos instrumentos y aún con la creación de la Nueva Ley del Seguro Social; continúa existiendo una brecha entre asalariados e indigentes, ya que aunque existen algunas deficiencias en el servicio, la clase trabajadora es quien ha resultado beneficiada de las obligaciones del Estado, en relación a las prestaciones que se proporcionan como una contrapartida a cambio de las cotizaciones enteradas a los organismos correspondientes, incluyendo, asimismo, prestaciones que no corresponden a una contraprestación, como las prestaciones familiares.

Sin embargo aquellas clases sociales compuestas de personas no tipificadas como trabajadores y que tampoco encuadran en los supuestos del seguro voluntario, quedan excluidas de los beneficios de la seguridad

social institucional. Como es el caso de los inactivos, los ancianos y los menores de edad.

Ahora bien, independientemente de lo anterior, en México, particularmente las instituciones dependientes de la Secretaría de Salud (IMSS e ISSSTE), carecen no sólo de infraestructura adecuada para la atención del trabajador y su familia sino lo más lamentable es que también carecen de "infraestructura humana", además de atención sanitaria, debido entre otras causas, a la aplicación de políticas de reducción presupuestal.

El presupuesto asignado a dichas instituciones es tan reducido que:

" Por primera vez en su historia el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) presentó en 1995 un déficit presupuestario superior a los 201 millones de pesos, ... Ante el presidente de la República, Genaro Borrego Estrada, director general de dicho organismo, apuntó que esta situación, "que para muchos parecía lejana, confirma que era impostergable realizar una profunda reforma que le diera viabilidad financiera al Seguro Social"."

Al respecto, el jefe del Ejecutivo hizo notar que 1996, sería un año crucial para el Instituto, debido a la preparación de la entrada en vigor de la

⁴¹ MARTINEZ, Nestor. LA JORNADA. "Tendrá el IMSS un déficit de \$201 millones este año: Borrego"; jueves 25 de enero de 1996, p.14.

nueva ley. "En este sentido, es muy satisfactorio que el Seguro Social vaya a contar con el programa hasta el año 2000, cuyas líneas estratégicas ya son conocidas"⁴⁴

En su oportunidad, Víctor Manuel Díaz Romero, presidente de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN) destacó la disposición del sector empresarial del país de seguir colaborando en la difusión del contenido y los beneficios derivados de la nueva ley.

Consideró que el diagnóstico producto de los estudios efectuados por su sector lo enfrentó a la necesidad ineludible del cambio, para devolver al Instituto su viabilidad financiera y fortalecer la calidad, calidez y oportunidad de sus servicios.

La carencia de protección a la seguridad social que involucra a las personas antes señaladas, se contraponen a la garantía de un mínimo social a la que tiene derecho todo individuo en tanto que es miembro de la colectividad. A este respecto, el Dr. Guillermo Fajardo Ortiz, plantea el siguiente cuestionamiento:

⁴⁴ Ibidem. p. 14'

“La seguridad social establecerá un sistema de prestaciones mínimas para todo miembro de la colectividad. Esto es, hará extensivo el mecanismo del seguro social institucionalizado a trabajadores no dependientes y en general, a todos aquellos sectores sociales totalmente desamparados, quienes sólo en casos aislados y con motivo de determinadas circunstancias, resultan beneficiarios de la asistencia pública, asistencia entendida más bien como una caridad que como el cumplimiento de una obligación de la sociedad.”⁴⁵

Facilitar a la población el acceso a los servicios sociales exige un compromiso claro al respecto, que debe reflejarse en la infraestructura y la organización de los servicios sociales y en la forma en que éstos se financian.

Ahora bien, ante la disyuntiva entre los servicios institucionalizados de seguridad social y los que el Estado debe de prestar a la población nacional, independientemente de su calidad de trabajadores, es preciso hacer referencia a algunas consideraciones de orden presupuestal. El mayor obstáculo que hay que salvar para que los sectores más necesitados tengan acceso a los servicios de salud y educación es la carencia de la infraestructura física necesaria, sobre todo en las zonas rurales. El sesgo urbano en la prestación de los servicios afecta tanto a la calidad como a la

⁴⁵ FAJARDO ORTIZ, Guillermo. *Gaceta Médica de México*; Vol. 130, No. 4 Julio-Agosto 1993, p. 33.

cantidad. La falta de instalaciones requiere la ampliación continua de los servicios apropiados, especialmente clínicas y escuelas así como primarias rurales. Para mejorar la calidad de dichos servicios se necesita de mayores fondos, un uso más adecuado de los recursos disponibles y una mayor responsabilidad en la administración.

"Los gobiernos de los países de ingresos medianos en general han logrado construir suficientes escuelas y capacitar a los docentes necesarios para hacer posible la educación primaria universal. Sin embargo, en las naciones de bajos ingresos hay mucho por hacer todavía. En Bhután y Mali, por ejemplo, la capacidad neta de las escuelas primarias es de alrededor de 20% solamente, o sea, aproximadamente igual que las tasas netas de matrícula. Puesto que estos países tienen ante sí la perspectiva de un crecimiento económico lento y un rápido aumento de la población, habrá que hacer un esfuerzo extraordinario a fin de crear la infraestructura necesaria para lograr la educación primaria universal en el futuro previsible. Como los ingresos de la mayoría de las unidades familiares en esos países son sumamente bajos, será necesario que la educación sea suministrada por el Estado."⁴⁴

En algunos países el sector privado contribuye a que la escolarización sea menos difícil para un gran número de personas. Puesto

⁴⁴ MENDIVIL, Víctor. *Necesidades Insatisfechas en los Países en Desarrollo*; FCE, México, 1992, p. 128

que la educación en las instituciones privadas es tan cara, sobre todo en la actualidad, resulta simplemente imposible, que los sectores más pobres puedan tener acceso a ellas, pero aún para aquéllos sectores en cuyos hogares no sólo contribuye al sostén de la familia el jefe de la misma sino también la mujer, es muy difícil contar con un excedente, que les permita, la educación de sus hijos en este tipo de instituciones. "No obstante, cuando la demanda excede a la oferta y las limitaciones presupuestarias son grandes, contar más con el sector privado hará posible que el gobierno dirija una mayor parte de sus escasos recursos a la prestación de servicios de educación a los pobres."⁴⁷

En general el sector público seguirá siendo el principal proveedor de educación primaria, sin embargo, no basta simplemente con la ampliación del sistema educativo. También es necesario mejorar los planes de estudios, proporcionar más libros de texto a las escuelas, mejorar la capacitación de los maestros, aumentar las horas de clase para la enseñanza de conocimientos básicos y mejorar los sueldos y las condiciones de trabajo de los maestros. Por otra parte, debe concederse una mayor autoridad a los administradores de las escuelas para controlar los recursos, haciéndolos más responsables ante la comunidad local.

⁴⁷ Ibidem, p. 132

La mayor parte de los recursos para los sectores sociales provienen de los fondos públicos. La demanda va en aumento; por una parte, los servicios básicos tienen que ampliarse para poder beneficiar a los sectores más necesitados, y por la otra, el creciente aumento poblacional y su envejecimiento acrecienta la carga que pesa sobre todos los servicios sociales. La provisión de fondos se está reduciendo; las crisis económicas, las grandes limitaciones presupuestarias y los requerimientos que compiten por el presupuesto público desde otros sectores configuran una situación en la que las prioridades deben examinarse cuidadosamente.

Si se reorienta la asignación de los fondos a los servicios de nivel superior en favor de la educación primaria y la atención básica de la salud, se logrará una mayor eficacia y equidad. "Esta reorientación no significa negar la importancia de los servicios de nivel superior. Todo país que pretenda integrarse a la evolución de la economía mundial requiere de una amplia política educativa superior, ciencia y tecnología, así como de la capacitación de profesionales. Los hospitales constituyen una parte esencial de un sistema equilibrado de atención a la salud y son además las instituciones educativas y de investigación que capacitan a nuevos profesionales y generan nuevos conocimientos. Con una reforma del sistema de financiamiento que comprenda una mayor utilización de mecanismos financieros alternativos, como los préstamos para estudiantes y

los planes de seguros de salud, se pueden liberar recursos para ampliar y mejorar los servicios básicos y facilitar un mayor acceso de los pobres a éstos.”⁴⁸

En muchos casos es plenamente justificable destinar, una mayor parte del gasto público a servicios sociales. Es posible lograr mejoras notables mediante la reorientación de los desembolsos actuales hacia usos más eficaces y mayores esfuerzos por recuperar los costos de ciertos servicios; como por ejemplo: haciendo más hincapié en la educación primaria que en la superior y en los centros de salud rurales que en los hospitales de las ciudades.

Por otra parte, la gente está dispuesta a pagar por la educación superior. Con la aplicación de derechos más elevados en los niveles medio y superior se acumularán recursos para mejorar la calidad de la educación en general y, de ser necesario, para ampliar el alcance de la educación básica. El efecto que los derechos de matrícula podrían tener en la demanda de educación primaria es menos claro. Si hay pocas escuelas públicas, las privadas pueden cobrar derechos altos dedicándose a atender

⁴⁸ GOMEZ, Henry. *Reorientación de los Recursos Públicos: Apoyo a la Seguridad Social*; Edit. Aguilar, México, 1993, p. 121.

las necesidades de los ricos. Pero el objetivo es aumentar las tasas de matrícula de los pobres.

Ambos métodos -reorientar los recursos de los niveles superiores de atención médica a los servicios básicos de salud, y fijar derechos de matrícula para aquellos que pueden pagarlos- sirven para transferir recursos de los ricos a los pobres. Si el objetivo fundamental es la reducción de la pobreza, esta política está plenamente justificada.

3.3 PROGRAMAS DE ASISTENCIA A LA NIÑEZ

La preocupación por los problemas de los niños se ha incrementado en las últimas décadas. Tanto los Estados como las organizaciones internacionales han procurado mejorar la calidad de vida de la familia y como consecuencia de este objetivo tan general, la situación del niño en cuanto a educación, salud, vivienda, etcétera, se pudo incrementar; aunque lamentablemente en la actualidad, el avance se ha visto obstaculizado por los problemas económicos y monetarios que viven la mayoría de los países, sobre todo los latinoamericanos.

Dada la crisis económica que se está viviendo en México, la necesidad de atacar determinado tipo de problemas y en especial los

relativos a los niños, sobre todo a aquellos que viven una situación irregular (entendiendo por irregular al que se separa del modelo común, presentando alguna anomalía o deficiencia somática, síquica o social).

El niño es titular de todos los derechos, que los instrumentos internacionales conceptualizan como derechos de "toda persona humana", salvo aquéllos que estén sujetos a algún requisito de edad o de estado. En ese supuesto, se encuentran por ejemplo: el derecho a casarse y a fundar familia y los derechos políticos.

Estos derechos, constituyen el número general de los derechos humanos del niño, los instrumentos internacionales que los contemplan pueden clasificarse en universales y regionales.

En el ámbito universal deben mencionarse: La Declaración universal de derechos humanos (1948), el Pacto de derechos civiles y políticos (1966), el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966), la IV Convención de Ginebra (1949), el artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra (1949), los dos protocolos adicionales a las convenciones de Ginebra (1977), la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda en

los planos nacional e internacional, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores, la Declaración sobre la protección de la mujer y del niño en estados de emergencia o de conflicto armado, otros Convenios de la OTI referentes al trabajo de menores, etcétera.

Al lado del marco jurídico general, puede hablarse de un marco jurídico específico, constituido por la Declaración de los derechos del niño, proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1958, y por la Convención de 1990 sobre los derechos del niño.

La redacción de la Convención de 1990 sobre los derechos del niño comenzó en 1979, el año internacional del niño, cuando un grupo de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas recogió una propuesta de Polonia sobre un acuerdo de este tipo. Un gran número de Estados, organismos de Naciones Unidas y unas cincuenta organizaciones no gubernamentales, coordinadas por la defensa internacional de los niños, aportaron sus recomendaciones. El gran interés y el compromiso logrado por parte de tantos entes demuestra que la Convención tenía previamente, un apoyo considerable.

A principios de 1988 se logró ya un consenso sobre el Proyecto de texto al ser aprobado en segunda lectura, y se esperaba que éste fuera aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en ese año, en el trigésimo aniversario de la Declaración de los derechos del niño, como sucedió.

El Proyecto también fue examinado por el pleno de la Comisión de Derechos Humanos y por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Una vez aprobada por la Asamblea General, la Convención entraría en vigor cuando hubiera sido ratificada por veinte países, lo cual sucedería en junio de 1990.

Como se mencionó anteriormente, el menor es titular de la mayoría de los derechos humanos establecidos en los instrumentos internacionales de carácter general, sin embargo no todos los derechos tienen un contenido idéntico tratándose de menores, pues en ciertos casos, pueden estar sujetos a condiciones o limitaciones, como la libertad de tránsito de un menor o el reconocimiento a su personalidad jurídica.

Los derechos reconocidos por la Convención pueden clasificarse en tres grandes grupos:

- **De provisión:** El derecho a poseer, recibir o tener acceso a ciertos bienes o servicios, ejemplo: atención sanitaria, educación, descanso y esparcimiento, atención al niño impedido y al niño privado de su ambiente familiar
- **De protección:** El derecho a ser protegido contra cualquier perjuicio (como la separación de los padres), la explotación económica o sexual, los malos tratos físicos o mentales, el alistamiento en las fuerzas armadas.
- **De participación:** El derecho a ser escuchado cuando se tomen decisiones que afecten su vida y a medida que se desarrollan sus capacidades, el de tomar parte en las actividades de la sociedad, preparándose a ser un adulto responsable

El análisis del contenido, alcance y limitaciones de los derechos del niño, ha sido hasta ahora poco explotado por órganos internacionales y regionales.

Antes de hacer referencia a estos derechos de la Convención, conviene precisar el concepto del niño. El artículo 1 de la Convención, define al niño, "como el ser humano menor de 18 años de edad, salvo que,

en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

El criterio ha sido adoptado, aunque no parece muy apropiado, ya que puede correrse el riesgo, conforme el método utilizado, de considerar adulto a un menor de 16 o 14 años, al atender a la regulación particular de cada Estado no obstante, se explica porque así se logra asegurar una aceptación de los_Estados. Por otro lado, el desarrollo físico emocional y cultural del menor, no se da a la misma edad en cada uno de los Estados.

El propósito de la Convención fue el desarrollo y complemento de la Declaración de los derechos del niño de 1959, además de contar con un instrumento vinculativo para las partes. La Declaración en su preámbulo, en el tercer párrafo, señala lo siguiente: “Considerando que el niño, por falta de madurez, física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento.”

Por su parte, en el preámbulo de la Convención se establece:

Teniendo presente que como se indica en la Declaración de los Derechos del niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, “el niño, por su falta de madurez física y

mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento.”

Una omisión de la Convención, es la falta de una protección del niño antes de su nacimiento, aspecto mencionado en la Declaración y en la Convención americana de San José de 1969. En este supuesto, el argumento de que en muchos países el aborto es una cuestión polémica, que generaría una falta de aprobación o ratificación del instrumento, parece insuficiente, sobre todo si se toma en cuenta que a pesar de ello la Convención de San José establece: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley, y en general, a partir del momento de la concepción.” (Art. 4°).

Tal disposición ha sido criticada por su falta de claridad en especial por la utilización del término “en general”. Una interpretación lógica del mismo conllevaría a la conclusión de que únicamente se permitiría el aborto en situaciones excepcionales, las cuales están previstas en la mayoría de los países que prohíben el aborto. Así por ejemplo, nuestro Código Penal prevé en sus artículos 333 y 334, que el aborto resultado de una violación o bien el que se realiza por razones médicas no constituyen delito.

No obstante esta omisión debe tenerse presente la Disposición de la Convención Americana de San José, obligatoria para los países que la han ratificado y que no hayan formulado reserva al artículo.

Ahora bien, una vez que nace el niño la Convención reconoce, en su artículo 6, que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida y que se garantizará en la máxima medida de lo posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

Una de las cuestiones más relevantes en esta materia consiste en determinar el contenido del derecho del niño a "las medidas de protección que su condición requiere", consagrado bajo diferentes formulaciones en los instrumentos de derechos humanos. La Declaración de los derechos del niño y la Convención establecen que "en todo caso tendrá prioridad el interés del niño" . (principio 2 de la Declaración, artículos 3 y 9 de la Convención).

El artículo tercero en su párrafo 1 señala: "En todas las medidas concernientes a los niños, que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño".

De esta forma, el concepto de primacía del interés del niño, si bien es nebuloso, permite sentar un criterio para los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en esta materia. Así, ante un conflicto de derechos o intereses siempre, deben prevalecer los del niño.

En términos generales puede decirse que la Convención está guiada o motivada por proteger el interés superior del niño.

El derecho a vivir en familia es un derecho fundamental del menor, sólo puede lograrse un cabal desarrollo físico y mental del menor, dentro de un ambiente familiar apropiado (principio 6 y 9 de la Convención).

Únicamente puede separarse a los niños del seno familiar o de uno de sus padres, cuando tal separación sea necesaria en aras de proteger el interés del niño. Buscando esta unidad familiar el artículo 10 de la Convención prevé la situación de los menores cuyos padres residan en países distintos, estableciendo la obligación para los Estados de atender a las peticiones de un niño o de sus padres para permitir la entrada a un Estado Parte, o la salida de él, a efectos de lograr una reunión familiar.

Por otra parte, tanto la Declaración en el artículo 6 y 9, como la Convención en su artículo 20, abordan el problema de los niños que temporalmente o permanentemente son privados de su medio familiar.

Afortunadamente la Convención modifica y especifica en forma más clara, el tratamiento que debe darse a los menores en estado de abandono.

El principio 6 de la Declaración establece:

"...la sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia".

Tradicionalmente, se entendía por "cuidados" la institucionalización, la adopción o la colocación del niño en una familia u hogar sustituto sin llegar a la adopción.

Por su parte el artículo 20 dispone:

Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.

Los Estados Parte asegurarán, de conformidad de sus leyes nacionales, otros tipos de cuidados para esos niños.

Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en otra familia, la Kalafa del derecho islámico, la adopción, o de ser necesario la colocación en Instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico."

La Convención sobre este punto señala:

Los Estados parte en la presente Convención reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o que entorpezca su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

Los Estados Parte en la presente Convención adoptarán medidas legislativas y administrativas para asegurar la aplicación de este artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones permanentes de otros instrumentos internacionales la Convención en su artículo 28 reconoce el derecho del niño a la educación y con objeto de conseguir progresivamente y en condiciones de igualdad, este derecho, los Estados Parte, deberán:

a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos.

b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que dispongan de ella y tengan acceso a ella todos los niños y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad. Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sea apropiado.

c) Hacer disponibles y accesibles a todos los niños la información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales

d) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de abandono escolar.

No se puede concluir sin antes hacer referencia a los sistemas de control previstos en la Convención. Aclarando que en los otros instrumentos internacionales de carácter convencional se establecen mecanismos propios.

Ahora bien, los Estados que ratifiquen la Convención deberán ajustar sus leyes a las normas establecidas por la Convención y tomar progresivamente las medidas adecuadas para aplicar las disposiciones y establecer los servicios previstos en la Convención lo más exactamente posible.

Desafortunadamente y no obstante los Acuerdos, Convenios y Declaraciones celebrados a nivel internacional en relación a los derechos del niño; en los cuales han participado la mayoría de las naciones, e inclusive, han adquirido el compromiso de cumplir debidamente con los acuerdos, mediante el establecimiento de mecanismos para recibir o transmitir información a través de UNICEF, a los organismos especializados y demás órganos competentes, con objeto de promover la cooperación internacional. México carece de infraestructura para asistir a los niños abandonados, maltratados y abusados sexualmente, debido a que no cuenta con una clara concepción jurídica sobre tales delitos y tampoco tiene una reglamentación propia y adecuada que proteja a los menores, señala un estudio auspiciado por el propio Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Ante ese vacío legislativo y de información para el tratamiento de casos de maltrato y abuso sexual al menor, la UNICEF, en coordinación con la Asociación Mexicana Contra la Violencia Hacia las Mujeres, recomienda diversas medidas a los servidores públicos para la tensión de estos casos, con el propósito de impulsar esta campaña de prevención y para operar una línea de orientación y canalización telefónica.

Entre otros aspectos propone la creación de centros de asistencia de urgencias para las familias las 24 horas, el funcionamiento de una línea telefónica para reporte y canalización de casos sospechosos, así como la integración de un equipo humano capacitado para el manejo en primera instancia de tales casos. Se insiste en que afortunadamente se modifica el tratamiento del menor abandonado, porque más allá de ofrecer condiciones materiales adecuadas, el niño, requiere de un ambiente familiar, donde reciba el afecto y demás atenciones que le son necesarias. De esta forma sólo en el supuesto de que no existan disyuntivas, se podrá internar al menor en una institución.

Tanto la Declaración como la Convención abordan el problema del abuso y explotación de los niños (principio 9 de la Declaración y artículos 19, 34 y 36) así como del maltrato y el seguimiento posterior a los mismos. Asimismo señala que:

"...es necesario realizar un reporte obligatorio de los casos sospechosos, asegurar que los agentes del Ministerio Público tengan conocimiento adecuado del problema, la creación de agencias especializadas sobre el niño maltratado y de una legislación específica para su protección, el establecimiento y manejo de hogares sustitutos, además de asegurar el

anonimato de los denunciantes garantizando que no serán sujetos de acción legal”⁴⁹

La investigación explica que el modelo de intervención para atender a los sobrevivientes del maltrato es reciente por la complejidad del fenómeno, pues los encargados de los programas, además de trabajar con el niño agredido, lo hacen con los padres y los otros miembros de la familia. Por otra parte, los programas de las instituciones gubernamentales y privadas se enfocan fundamentalmente a promover el bienestar familiar y social, así como a difundir y divulgar la problemática del maltrato infantil sin llevar a cabo estrategias específicas para atender estas anomalías.

Los resultados obtenidos en la investigación de la UNICEF se basan: en la aplicación de un cuestionario a 97 profesionales del Hospital Infantil de México, Hospital General, la Agencia 49 Especializada en Delitos Sexuales, el Instituto Nacional de Perinatología, la Procuraduría 57 de la Defensa del Menor y la Familia, así como a los organismos no gubernamentales, Renovación, Casa Alianza y Comexani.

“De los psicólogos, médicos, abogados, trabajadoras sociales y enfermeras entrevistados, el 91.7 por ciento declaró carecer de programas de trabajo en maltrato y el 88.6 por ciento dijo no

⁴⁹ HERRERA BELTRAN, Claudia. LA JORNADA. “México sin infraestructura para asistir a niños maltratados”; Domingo 3 de marzo de 1996, p. 15.

tener planes en abuso sexual. El porcentaje que informó tener un programa sobre maltrato y abuso sexual señaló que éste consiste en dar terapia en crisis general, es decir, no está dirigido específicamente a los menores dañados. En tanto, el 82.4 de los entrevistados señaló que no cuenta con un programa para orientar a los padres maltratadores y el 15.4 por ciento dijo tener alguna actividad dirigida a los padres de familia a través de grupos terapéuticos, que canalizan a los afectados al Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar, realizan pláticas o improvisación.”³⁰ y añade:

“El 58.7 por ciento de la muestra mencionó que se les dificulta informar a los familiares sobre este tipo de problemas ya que no existe un método para hacerlo. Mientras los especialistas que declararon contar con un método para dar a conocer situaciones de maltrato y abuso sexual dijeron que éste consiste en brindar orientación general mediante la canalización de los afectados al Sistema de Desarrollo Integral para la Familia (DIF).”³¹

A partir de los resultados obtenidos mediante el cuestionario-diagnóstico para detectar las necesidades de información de los profesionales dedicados a proporcionar información, la UNICEF observó que la población cuenta con elementos básicos sobre el fenómeno, no obstante carece del fundamento teórico.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

Las respuestas de los encuestados son indicadores de la carencia de políticas, programas serios y responsablemente estructurados y líneas de acción institucionales en relación a la seguridad del menor.

CAPITULO IV

PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS MENORES NO ASALARIADOS

4.1 Endurecimiento de la Política Estatal

4.2 Análisis sociojurídico de las Perspectivas de la Interrelación Niñez-Responsabilidad Estatal

4.3 Propuesta de Reformas al Artículo 4º Constitucional y a las Leyes de los Institutos de Seguridad Social: IMSS e ISSSTE

PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS MENORES NO ASALARIADOS

Aunado a la política neoliberal la creciente pobreza en México es un aspecto determinante para que la vida ciudadana se vea mayormente afectada en todos sus aspectos; y las perspectivas que se vislumbran, cuando menos en un futuro inmediato, no parecen muy halagüeñas. Puesto que, no es factible una rápida salida de la crisis, la que necesariamente redundará en la carencia de una eficiente y total seguridad social para la ciudadanía; debido a que el país, está apenas en los inicios de la reactivación, la cual, indudablemente, será motivo de un gran esfuerzo

La recuperación económica no podrá ser "súbita, general ni plena, pues estamos frente a un proceso que todavía tomara varios años concretar" ²² señaló Carlos Abascal Carranza, Presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).

En este momento lo más interesante es que se inicie de manera tangible la reactivación económica y que el pueblo mexicano pueda

²² MUÑOZ RIOS, Patricia. LA JORNADA. "La recuperación costara mucho trabajo y tiempo, advierte Abascal", Lunes 22 de abril de 1996, p. 50.

apreciarla en realidad. En caso contrario, los efectos de la delincuencia que sufre la ciudadanía en forma cotidiana, irán incrementándose irremediablemente, ya que en mucho, los mismos se deben a las políticas adoptadas por el gobierno, las que, consecuentemente, repercuten en los salarios que perciben los trabajadores, cuyo poder adquisitivo se ha devaluado a tal grado, que la subsistencia se ha tornado casi imposible.

Considerando esta situación, Abascal Carranza señaló: "...se deben atacar los problemas sociales en forma unida entre todos los sectores pues sólo así se podrá avanzar en la construcción de bases sólidas para la recuperación económica y con ésta, el rescate de una seguridad social más real."³³

Conforme a lo expuesto, en el presente capítulo se analizará el endurecimiento de la política estatal, la cual como se dijo con anterioridad ha originado una mayor desestabilización en los sectores: salud, educación y en general, en todo lo concerniente a seguridad social; asimismo se efectuará un estudio socio-jurídico de las perspectivas de la interrelación niñez-responsabilidad estatal y para concluir, se llevará a cabo una propuesta de reformas al artículo 4° Constitucional y a las leyes del IMSS e ISSSTE.

³³ Ibidem.

4.1 ENDURECIMIENTO DE LA POLITICA ESTATAL

No obstante las declaraciones de diversos políticos en relación a la negativa respecto al endurecimiento de la política estatal, basta conocer algunas publicaciones de los medios para darse una idea de la realidad. Tal es el caso de la población chiapaneca cuyos problemas son verdaderamente graves, y no obstante las diversas instancias a las que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) ha recurrido, los diálogos con representantes de los diferentes partidos políticos, la intervención de los Organismos no Gubernamentales (ONG) así como la Comisión de Derechos Humanos (CDH) hasta ahora no se ha logrado concretar una situación favorable al pueblo chiapaneco. Lo más lamentable es que no es únicamente en dicho Estado (CHIAPAS), donde se presentan problemas de hambre, de injusticia y asesinatos, esta situación prevalece en varios Estados de la República.

En una de las más recientes negociaciones con el EZLN Arturo Nuñez, subsecretario de Gobernación luego de una reunión con Marco Antonio Bernal, jefe de la delegación gubernamental para la pacificación de

Chiapas, reiteró que "...de la parte oficial existe "plena voluntad" para resolver el conflicto mediante el diálogo y la negociación" "

Del ambiente que se ha generado en torno al diálogo, el negociador gubernamental insistió en que la única opción es la salida política y por ello mantiene el diálogo. Sin embargo las demandas de justicia, las acciones necesarias para restablecer el clima de seguridad en aquella localidad; así como el clima de violencia, la injusticia y el hambre aún persisten, no obstante el "diálogo".

La Constitución Mexicana ha dejado atrás los modelos que postuló el constitucionalismo clásico y que se movían alrededor de dos elementos que hoy se antojan insuficientes: el elemento orgánico y el dogmático. En esa corriente se ubica Escriche quien dice que: "...una constitución es un acto en el que están determinados los derechos políticos de una nación y la forma de su gobierno, es decir, la organización de los poderes públicos.""

Montiel y Duarte, jurisperito mexicano, remata la concepción clásica

¹⁴ GARDUÑO ESPINOSA , Roberto. LA JORNADA, "Nuñez: No hay endurecimiento del gobierno federal hacia el EZLN", Domingo 26 de mayo de 1996. p.5.

¹⁵ ESCRICHE, Joaquín. Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia; Editorial Temis, Bogotá, 1987, p. 225.

diciendo que: "...una constitución es ley fundamental del país que estructura los poderes supremos y garantiza los derechos del hombre".¹⁶

En una constitución clásica, que sólo instituye el poder público e inventa las garantías individuales, no hay cabida para el derecho del hombre.

Las constituciones tanto en los países ricos como en los subdesarrollados contienen una idea del derecho y con ellas la visión de una sociedad más justa.

La constitución no es sólo el reflejo de la realidad; se trata de una representación social, porque como dijera don Ignacio García Tellez "...la Ley debe corresponder fielmente a las necesidades de su medio y de su tiempo, a la vez que constituirse en un acicate de progreso."¹⁷

En las constituciones como la mexicana, se contienen disposiciones que se pueden llamar preceptivas, porque generan derechos y obligaciones; disposiciones organizativas, porque dan el arreglo de instituciones

¹⁶ MONTIEL Y DUARTE, Isidro. *Vocabulario de Jurisprudencia*; Imprenta de la V. Murguía, México, 1988, p. 83.

¹⁷ GARCÍA TELLEZ, Ignacio. *Motivos, Colaboración y Concordancia del Nuevo Código Civil Mexicano*. Sin pie de imprenta, México, 1932, p. 2.

constitucionales, y disposiciones programáticas, que establecen simplemente directivas de acción para los poderes constitucionales.

Estas disposiciones directivas y programáticas, a las que pertenece el derecho a la seguridad social, no se perfeccionan de manera automática y de hecho no cambian la realidad social, a diferencia por ejemplo, del artículo 2° constitucional, que prohíbe la esclavitud como institución jurídica y que es un precepto autoaplicativo, autosuficiente.

El derecho civil, requiere por el contrario, que el Estado se esfuerce en propiciar las condiciones para ir gozando de efectividad, progresivamente. Hay que recordar al efecto que los derechos sociales y los derechos individuales son radicalmente distintos; estos últimos, fundamentalmente, imponen al Estado una obligación de no hacer, le obligan a abstenerse de violarlos, en tanto que los derechos sociales conllevan obligaciones de hacer para el Estado; éste debe generar las condiciones necesarias para que el derecho social deba darse, ejercerse.

Las disposiciones programáticas de una constitución son "...para los agentes estatales, estímulo y guía de la acción pública, y para el pueblo representan *la esperanza de que algún día se acatarán.*"¹⁴

Precisamente porque los pueblos esperan que sus gobiernos consideren dicha teoría, resulta difícil aceptar que no adopten en sus políticas, criterios, sólo un poco más apegados a los preceptos constitucionales. Sin considerar que en esta forma, alcanzarían una modificación positiva en la actitud de sus gobernados, sobre todo en la de los sectores sociales más abandonados, en los que se presentan mayores casos de delincuencia como resultado de su pobreza extrema

Sin embargo y no obstante lo anterior, la posición de los funcionarios públicos es contraria a tales preceptos, para ejemplificar esta aseveración se puede mencionar la idea, ya en estudio, de modificar la edad penal, sobre el particular, el Secretario de Seguridad Pública, David Garay Maldonado, se manifestó porque la acción penal se aplique también en contra de menores de 18 años que hayan incurrido en delitos graves o participen en el crimen organizado .

¹⁴ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*; Edit Ariel, Barcelona, 1979, p. 211.

"Durante la reinstalación del Comité de Seguridad de la delegación Miguel Hidalgo, Garay Maldonado señaló ante consejeros ciudadanos y autoridades locales que la Secretaría de la Seguridad Pública (SSP) no pretende evadir su responsabilidad de resguardar la integridad física y moral de los capitalinos, sin embargo, advirtió, para lograrlo es necesario que las leyes se modifiquen con el fin de hacerlas más estrictas y menos benévolas para quienes causan daños a la sociedad"⁵⁹

Al retomar el tema de la edad a la que debe ser sancionado penalmente un sujeto, dijo que con las leyes vigentes si un menor comete algún delito, sin importar lo grave que haya sido, el infractor sólo estaría recluido en el Consejo Tutelar por no más de seis meses. "De ahí que me incline porque se modifique la edad penal"⁶⁰

Explicando además, que su propuesta consiste en que en el caso de delitos graves considerados en la Constitución, la edad penal no sea una limitante, en tanto en los delitos que no sean graves y no estén vinculados con el crimen organizado, si se respeten los 18 años como edad penal. A este respecto, cabe hacer hincapié en la importancia que reviste el que los funcionarios públicos que consideran que tal modificación, es una medida acertada para acabar con la delincuencia juvenil en el país en lugar de optar

⁵⁹ ELIZALDE, Triunfo. LA JORNADA, "Garay Maldonado a favor de que se modifique la edad penal", domingo 25 de febrero de 1996. p.43.

⁶⁰ Ibidem.

por alternativas menos agresivas y perjudiciales, reconsideren su posición, con la finalidad de que las mediadas adoptadas sobre el particular, en realidad permitan la rehabilitación de los menores delincuentes y hagan posible un futuro menos penoso para éstos y más productivo para el país. Sobre el particular, se requiere que tanto autoridades, como instituciones involucradas con la asistencia social y ciudadanía en general, tengan conciencia de los hechos que cotidianamente se presentan en nuestros centros de rehabilitación para menores, entre los que se encuentra, el Centro de Rehabilitación para Menores "Rochester", sólo por mencionar alguno. Entre la sociedad y con un magro presupuesto que ni siquiera es suficiente para comer, mucho menos para vestirse o calzarse. "...104 niños delincuentes son los protagonistas de sórdidas historias en la esplendorosa casa de campo Rochester."⁴¹

A trece kilómetros de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, olvidados por todos algunos terminan sus condenas y permanecen meses enteros ahí porque nadie los reclama y el DIF estatal ni se ocupa de ellos, a estos muchachos infractores se les somete diariamente a experiencias tan humillantes que difícilmente podrán readaptarse a una sociedad a la que parece no importarle.

⁴¹ GALLEGOS, Elena. LA JORNADA, "En abandono total, 104 niños infractores en la casa Rochester en Chiapas", Lunes 20 de mayo de 1996, p. 5

Este es el relato de la diputada ciudadana Martha Alvarado Castañón, quien confiesa que jamás imaginó que algo así podría suceder en México.

"Conocí Rochester cuando era una niña. La familia de don Ciro Ferrera tenía la finca como casa de campo. Los fines de semana íbamos a nadar ahí. Con los años los Ferrera decidieron donarla para que se convirtiera en un centro de rehabilitación de menores. Así fue como la casa y diez hectáreas que la rodeaban pasaron a convertirse en lugar de reclusión de niños infractores.

Hace poco, y en vista de que se celebraría en Tuxtla Gutiérrez uno de los foros de análisis sobre los derechos del menor, un amigo me recomendó que me diera una vueltecita para constatar por qué se contaban historias aterradoras de ese sitio. Acudí acompañada del diputado Francisco Santos Covarrubias, el tiempo que permanecimos ahí fue una pesadilla.

Cien niños y cuatro chicas purgan sus castigos. Unos porque robaron o rompieron un cristal. Otros inmiscuidos en tráfico de drogas. Hay uno más que es parricida y otros dos asesinaron a alguien. Cinco (Verónica, Jaime y otros tres) debieron haber salido hace tiempo, pero ahí siguen sin que a alguien le preocupe.

El lugar no se parece nada al que yo conocí: paredes peladas y una cocina que es un lujo de cochambre y porquería.

Los dormitorios son enormes galerones con montículos de cemento, así nomás, sin colchones ni nada, donde los muchachos pasan trece horas de cada día.

En el mismo cuarto, separados apenas por un pequeño muro, están las letrinas en las que, por supuesto, no hay agua corriente. Aquello huele a chiquero.

Es ahí donde son confinados en punto de las cinco de la tarde hasta las ocho de la mañana del día siguiente. Entre el hedor y la mugre, a oscuras -tampoco hay electricidad- los muchachos pasan las noches contando historias de aparecidos y sus andanzas. Ahí van recreando su rabia.

Nadie los vigila. Nadie se asoma siquiera a ver qué está pasando.

Cuentan que hace tiempo una adolescente embarazada dio a luz a media noche sin ayuda alguna. Al día siguiente, cuando los encargados la descubrieron empapada de sudor y sangre con el pequeño en los brazos, poco, pudieron hacer ya. El bebé no logró sobrevivir y la muchachita se debatió semanas enteras entre la vida y la muerte.

Hasta hace no mucho, chicos y chicas se hacinaban en el mismo espacio, con las consecuencias del caso. Se decidió separarlos, con una malla ciclónica.

En lo que debían ser salones de clase, se amontonan destaralados pupitres. No hay pizarrón libros ni nada.

El consultorio no tiene ningún tipo de instrumento para afrontar emergencias. No hay médico (una doctora solo hace dos visitas a la semana) ni medicamentos. Lo único que sobra son enfermedades.

En Rochester tampoco se da tratamiento psicológico a los infractores ni algún tipo de rehabilitación. Los pequeños que están ahí por delitos menores (robo en una tienda, por ejemplo), permanecen junto a los más peligrosos.

Se calcula que en promedio, se destinan 5.40 pesos al mes para vestir a los muchachos. Los más afortunados pueden calzar viejos zapatos, pero la mayoría anda descalza. La "ropa" que usan se les está cayendo a jirones. No hay niño que no tenga piojos. Están infestados de bichos. Muchos padecen sarna,

solo por mencionar una de las muchas infecciones que proliferan. No existe ningún tipo de higiene. Es el infierno!. Desde que llegué ahí se me hizo un nudo en la garganta que me impedía hablar. Me sentí apenada con ellos. ¿Qué puedo hacer por ustedes?. ¿Hay algo en especial que quieran?, les dije, pero más tardé en hacerlo que en arrepentirme.

Mi pregunta resultaba absurda en medio de todo aquello. Los habitantes de Rochester, pensé, necesitan todo. Un adolescente de ojos negros tristísimo, me contestó: una pelota. Me le quedé mirando y seguía diciendo -para mí, claro- quieren una pelota. ¡A fin de cuentas no son más que niños!. Lo cierto, me comentó uno de nuestros guías, es que en Rochester sí hay un balón. Un balón para más de 100.

En una libreta fui anotando caso por caso. Los nombres de los muchachos que ahí siguen contra todo norma, aunque su castigo ya terminó. Lo que comen, si a eso se le puede llamar comida, lo que visten, lo que padecen.

En el momento que traspasé el umbral de Rochester de regreso al mundo, sentí que había dejado el infierno pomposamente llamado "Centro de Tratamiento y Diagnóstico del Menor". La cárcel donde los niños delincuentes pierden la esperanza y padecen el peor de los tratos.

Mañana -termina- voy a entrevistarme con Emilio Chuayffet. Sólo quiero hacerle un par de preguntas: ¡Cuántos Rochester hay en el país! y ¿Qué vamos a hacer con ellos?."

Es necesario hacer manifiestas públicamente situaciones como la antes descrita, con objeto de que tanto Estado como sociedad en su

⁴² GALLEGOS, Elena. LA JORNADA, "En abandono total, 104 niños infractores en la casa Rochester en Chiapas ", Lunes 20 de mayo de 1996, p. 5.

conjunto, tengan conocimiento y se hagan partícipes en una solución real de las mismas; coadyuvando, de la mejor manera posible, en la vida de estos niños, para hacerla menos difícil y evitar problemas, que en tanto más tiempo transcurra, más graves se tornarán.

De llevarse a cabo la reducción de la edad penal con las consecuentes modificaciones al Código Penal, la situación antes descrita se agravaría; dado que, como se señaló con anterioridad, por un lado México no cuenta con la infraestructura adecuada para resolver este tipo de problemas y por el otro, se sometería a prisión a niños víctimas inocentes - probablemente no en todos los casos-, de un abandono total, por parte de su familia, de la sociedad y del propio Estado. En cuyo caso, habría que delimitar, con la participación de psicólogos, juristas y profesionales del trabajo social, quiénes están en posibilidad de ser rehabilitados e integrados a la sociedad y quienes, por sus características, representan una amenaza real para la misma. Por otra parte, es absolutamente indispensable, delimitar responsabilidades, mediante un análisis profundo que permita conocer la verdadera participación así como el abandono del Estado en los servicios relativos a seguridad social.

Evidentemente, el endurecimiento por parte del Estado en relación a la seguridad social, ha propiciado el acrecentamiento de este tipo de

problemas, la gente tiene hambre, así de sencillamente se puede explicar la delincuencia cotidiana que se vive en México. La toma de decisiones erróneas, en determinado momento podría, como ha sucedido con la economía nacional -como consecuencia de la adopción de políticas neoliberales-, ocasionar mayores problemas, que inevitablemente redundarían en un mayor detrimento socioeconómico y moral de la ya pobre existencia de la clase marginada.

Cabe mencionar, que entre los datos de la evolución delictiva figura la precocidad: comisión de delitos en edad cada vez más temprana. Nada tiene de extraño en una sociedad que alienta las conductas precoces, la incorporación adelantada a los procesos sociales y, paralela o inevitablemente, a los antisociales. Tampoco extraña la presencia de niños, adolescentes y jóvenes en este orden de conductas: son la mayoría de la población y se hallan, a menudo, desocupados; los vacíos en la aplicación creativa del tiempo libre se proyectan en el comportamiento ilícito o desviado.

Sobre el particular, Sergio García Ramírez, señala: "No existe una idea universal, fija y precisa, acerca de lo que es la criminalidad o la antisocialidad de menores, la constante y creciente presencia de éstos en el contingente del delito ha fortalecido y afinado los estudios etiológicos.

Además, ha traído una propia y distinta tipología; una forma diversa de manifestarse el delito, en contraste con la delincuencia tradicional de los adultos, e inclusive diferente de la que corresponde a éstos hoy día, que también se ha modificado en relación con la fenomenología criminal de hace algunos años.⁶¹

Por otra parte, es conveniente agrupar las conductas delictivas, infractoras o peligrosas de los menores en tres grupos, tipos o especies. En primer lugar se ubica lo que pudiera identificarse como crimen "gratuito", que se comete sin razón aparente, simplemente para distraerse. Sin embargo, es evidente, que este delito obedece a una causa y pretende cierto objetivo, aunque éste sea inconsciente, hay un propósito que lo desencadena y determina. Aparentemente pudiera parecer un hecho gratuito, pero su origen tiene raíces profundas.

La segunda especie, podría denominarse de "antisocialidad familiar" en el más amplio sentido de la palabra. Es decir: aquélla en que caen los niños, los adolescentes y los jóvenes por hambre o, de una manera más general, por necesidad. Las subespecies son: el vagabundaje y la

⁶¹ GARCIA RAMIREZ, Sergio. *Consideraciones Generales Sobre el Régimen Jurídico de Menores Infractores*; UNAM, México, 1990. p.109.

desocupación con sus consecuencias antisociales, particularmente de carácter patrimonial.

Un tercer grupo es el que cabría denominar de parasocialidad "evasiva": los menores quieren evadirse de su mundo, y lo hacen a través de caminos fáciles, al alcance de su mano, que otros conocen o que ellos mismos han intentado, alguna vez, con éxito. O bien se interesan por tener o conocer nuevas experiencias. En este conjunto figuran los paraísos artificiales de las drogas y la conducta sexual promiscua.

En este contexto, los órganos de la justicia de menores, tribunales o consejos, se hallan instituidos para actuar frente a ciertos supuestos de comportamiento que las leyes sustantivas determinan: trátase de los penales (el código de la materia y las normas punitivas en leyes de otras especialidades), de las administrativas, o finalmente, de las secciones de carácter sustantivo en los ordenamientos reservados a menores infractores.

En el conjunto, se aloja el "concepto jurídico" correspondiente a la "idea social" acerca de la delincuencia o antisocialidad de menores.

En el ámbito de los menores, más todavía que en el de los adultos, la "idea social" sobre la delincuencia o más ampliamente, sobre la conducta

ilícita punible, no corresponde al "concepto jurídico" que la ley penal recoge bajo forma de tipos. Existe así, una antisocialidad difusa o muy extensa. La comunidad demanda atención a estas conductas: preventiva de ellas o consecutiva. Esta solicitud de defensa social no se plantea, el tema de la legalidad penal bajo la fórmula *nullum crimen nulla poena sine lege*, y las consecuencias de que el poder público (cualquiera que sea la forma que adopte) se despliegue incluso en ausencia de figura típica.

En este orden de cosas sucede lo mismo, prácticamente, que cuando se ejerce la función correctiva paterna: no hay tipos de conducta infractora que la promueva, ni tiene límite la calidad y la cantidad de medidas que puede poner en juego la potestad paterna o su equivalente tutelar de derecho común, salvo las formas que resultan de las prevenciones generales acerca del ejercicio de un derecho, que puede excederse o extraviarse, y constituir a su vez, conducta punible.

De la idea y experiencia sociales a propósito del mal comportamiento de los menores y de sus consecuencias de costumbre y de derecho común (civil familiar) se pasa, insensiblemente, a una idea y una experiencia semejantes, en orden de las costumbres y a las providencias del derecho especial (ya no común sino público), referente a menores infractores. En tal virtud, "se percibe" que el Estado tutelar puede ir tan lejos

como el padre o el tutor, que no se rige por la tipicidad del comportamiento de su hijo.

En el régimen para adultos, éstas y otras consideraciones desembocan en la teoría y la práctica de la peligrosidad sin delito, que acarrea ciertas medidas de carácter preventivo. Ahora bien, los problemas han parecido más o menos severos y las soluciones más aceptables en el caso de los menores, cuyos derechos de ejercicio se hallan restringidos o excluidos mientras persista la minoridad.

Esto no quiere decir que el actual sistema de actuación sobre el menor infractor sea digno de elogio; sólo se intenta establecer, en forma sintética, el probable sustento social que la actuación jurídica tiene. Su consecuencia es el gradual abandono del principio de tipicidad de la conducta, reafirmado, en cambio, en el derecho penal para adultos imputables.

4.2 ANALISIS SOCIOJURIDICO DE LAS PERSPECTIVAS DE LA INTERRELACION NIÑEZ-RESPONSABILIDAD ESTATAL

El futuro de la humanidad estará en manos de quienes trabajan decididamente por el cabal cumplimiento y aplicación de los derechos en favor de la infancia.

A principios de 1990 la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó el proyecto de texto de la Convención sobre los Derechos del Niño. Dicha Convención establece las normas para la protección de la infancia acordadas universalmente y provee un marco inestimable para la defensa de los niños y su familia, así como para la elaboración de políticas y programas destinados a garantizar un porvenir más sano y seguro para la infancia mundial.

"Esta Convención tiene su fundamento en los cinco principios básicos relativos a la protección y al bienestar del niño, contenidos en la "Declaración de Ginebra", promulgada en 1924 por la entonces llamada "Unión Internacional para la Protección de la Infancia". Esta primera tentativa de codificar en un solo texto las condiciones fundamentales a las cuales los niños tienen derecho fue hecha suya por la Sociedad de Naciones en el mismo año. Revisado y ampliado en 1948, el texto resultante sirvió de base a la Declaración en diez puntos de los Derechos del Niño, adoptada por unanimidad por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959."¹⁴

En cuanto a instrumentos internacionales, las declaraciones son afirmaciones de principios generales aceptados por los gobiernos, pero que no encierran obligaciones específicas en cuanto a tales. Se diferencian de las convenciones, que tienen fuerza correctiva y requieren una toma de

¹⁴ LOPEZ ECHEGARAY, Ovidio. *Situación Naturaleza y Perspectivas Sobre los Derechos del Niño*; UNAMI, México, 1991. p. 13.

decisión por parte de cada Estado previa a su aceptación y ratificación. Los "Estados parte" de la Convención reconocen de tal modo su obligación de aplicar las disposiciones y obligaciones establecidas por la Convención. Normalmente, las convenciones comparten un mecanismo de control cuya función es verificar el cumplimiento de sus disposiciones y obligaciones. Ya que hasta la fecha las tentativas de codificar los derechos del niño de una forma global sólo han dado lugar a declaraciones, no existe en la actualidad ningún instrumento que establezca las obligaciones de los Estados respecto al niño.

Paralelamente al desarrollo progresivo de principios, reconocidos universalmente, relativos a las respuestas que es preciso dar a la especial vulnerabilidad de la infancia, a sus necesidades y a sus situaciones específicas, se fue conformando un cuerpo de normas internacionales de derecho humanitario y de derechos humanos, que se va enriqueciendo continuamente.

Dicho cuerpo comprende una amplia gama de instrumentos. Algunos de ellos tienen fuerza coercitiva para los gobiernos que los ratifican, tal es el caso de las Convenciones de Ginebra de la Cruz Roja, las Convenciones de la OTI, los Pactos Internacionales sobre los Derechos Civiles y Políticos y sobre los Derechos Sociales y Culturales. Sin embargo,

Civiles y Políticos y sobre los Derechos Sociales y Culturales. Sin embargo, existen muchos más que carecen de dicha fuerza, como: la Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos, los Principios de Ética Médica y, por supuesto, la Declaración de los Derechos del Niño. Numerosas son las disposiciones de ambos tipos de instrumentos que se refieren implícitamente a los niños o los mencionan específica y explícitamente. Al mismo tiempo al haber sido redactados a lo largo de un período de más de sesenta años y sin una visión global o específica del conjunto de las necesidades de la infancia, los derechos que estos instrumentos otorgan contienen un cierto número de incongruencias y, sobre todo, están lejos de ser exhaustivos. Además aquellas disposiciones que son aplicables a la infancia, pero que no se refieren específicamente a ella, no toman en cuenta las necesidades que le son propias, las cuales a menudo requieren unas normas más elaboradas que para los adultos. Finalmente, estos instrumentos constituyen, como ya se ha mencionado, una mezcla de disposiciones coercitivas y no correctivas, lo que significa que los derechos que garantizan explícita o implícitamente, no encierran obligación alguna para los Estados.

Los derechos del niño son parte integrante de los derechos humanos, y tienen como referencia el texto de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en 1948. Los Pactos internacionales adoptados casi 20 años después (1966), conjuntamente con otros textos,

son considerados como los instrumentos coercitivos necesarios sobre los cuales se apoya la eficaz defensa de los derechos humanos. De la misma manera que la protección de los derechos humanos requiere un conjunto coherente y completo de leyes internacionales, con una declaración global e instrumentos específicos vinculantes, la defensa de los derechos del niño debe, a su vez, fundarse sobre un cuerpo de derechos igualmente coherentes y aceptables.

En estas circunstancias la mencionada Convención no sustituye, sino que contempla la Declaración de 1959. En un principio sin embargo, la perspectiva de una convención no encontró un apoyo unánime. Algunos opinaban que ya existía una Declaración sobre los Derechos del Niño, que, aún careciendo de fuerza coercitiva, había sido aceptada por todos los Estados y era, por lo tanto, presuntamente aplicable en todos ellos, mientras que una Convención solo podría ser invocada por los Estados que la ratificaran. "Los defensores de esta opinión parecen haber olvidado que la Declaración seguirá siendo un instrumento válido. Sin embargo por un tiempo, esta posición predominó. A la reminiscencia de los primeros se agregó la preocupación de otros de que los niños fuesen "objeto" de un instrumento de derechos humanos separado y con fuerza coercitiva. Estimaban que era preciso y necesario responder a las necesidades de los niños en el marco de textos globales. Al respecto conviene señalar que la

aparente distinción entre los "niños" y los demás seres humanos encierra un riesgo. Este, sin embargo, puede ser superado si consideramos que los niños tienen derechos humanos específicos y no derechos especiales en oposición a los derechos de los demás seres humanos. Además, las normas deben generalmente situarse en un nivel más elevado para el niño que para el adulto."⁴³

La Comisión de Derechos Humanos decidió crear un grupo de trabajo -"el Grupo de Trabajo abierto para la cuestión de una convención sobre los derechos del niño"- con el fin de revisar y dar una nueva formulación al texto. Dicho grupo se reunió anualmente, por espacio de una semana, hasta lograr la aprobación total del texto.

La Convención sobre los Derechos del Niño es especial porque por primera vez en la historia del derecho internacional, los derechos del niño son incorporados en un tratado que tiene fuerza coercitiva para todos aquellos Estados que la ratificaron.

Gracias a esta Convención, el niño disfruta de sus propios derechos y está llamado a ejercerlos activamente de acuerdo a su desarrollo y a sus crecientes capacidades.

⁴³ Ibidem. p. 14.

La Convención contiene disposiciones generales que tienen como objetivo garantizar los derechos de todos los niños en asuntos de importancia para sus necesidades fundamentales. Además, ofrece protección a los niños que se encuentran en condiciones excepcionalmente difíciles. Concierno a todas las personas menores de 18 años, salvo que en virtud de la ley en su país, hayan alcanzado antes la mayoría de edad (Art.1)

Las disposiciones de la Convención se basan en el principio de la no discriminación. Se aplican a todos los niños independientemente de la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición. (Art.2)

La Convención otorga al niño el derecho a un nombre y una nacionalidad (Art.7) y establece que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida (Art.6). Los Estados parte deberán garantizar la supervivencia y el desarrollo del niño. Los artículos 24 y 27 contienen disposiciones que reconocen su derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud y de un nivel de vida adecuado para su desarrollo. El artículo 26 reconoce el derecho del niño a beneficiarse de la seguridad social.

En virtud del artículo 3, el interés superior del niño constituirá la consideración primordial en todas las medidas que le conciernan. La Convención se refiere al interés superior del niño, a lo específica, en las disposiciones relativas a los vínculos familiares, a la continuidad en la educación y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

Todo niño tiene derecho a los cuidados de sus padres y a no ser separado de ellos (Art.9). Toda solicitud hecha a efecto a de la reunificación familiar deberá ser atendida de manera favorable, humanitaria y expeditiva (Art.10).

El niño que esté temporal o permanentemente privado de su medio familiar, tiene derecho a la protección y asistencia especiales del Estado y a que se le aseguren otros tipos de cuidados (Art.20). Cuando ello proceda, se procurará colocar al niño en un ambiente lo más semejante posible a aquel en el que vivía anteriormente. No se recurrirá a la adopción por personas que residan en otro país más que en último término. La adopción, cualquiera que sea su forma, deberá efectuarse en estricta conformidad con las leyes establecidas por las autoridades competentes (Art.21). La Convención también se aplica a los niños en situación de conflictos armados (Art.38) y a los niños refugiados (Art.22).

En el texto de la Convención, existen numerosas disposiciones destinadas a proteger al niño de todas las formas de explotación, especialmente la explotación sexual y económica (Arts.32-36), así como directrices para la recuperación y reintegración del niño que haya sido víctima de tratos crueles o de explotación (Art.39).

Varias disposiciones tratan del derecho a la educación y de los objetivos de la educación (Arts. 28-29). Al mismo tiempo, la Convención establece claramente que todo niño tiene derecho al ocio y al esparcimiento (Art.31).

Los artículos 37 y 40 estipulan que el niño privado de su libertad o que haya infringido la ley tiene derecho a una atención especial. dichos artículos prohíben igualmente que sea torturado y que se le imponga la pena capital o la de prisión perpetua.

El mecanismo de aplicación de la Convención (Arts. 42-45) pone especial énfasis en la creación de un marco que favorezca la cooperación internacional en lo referente a la aplicación de las disposiciones e ideales de la Convención.

Dentro de esta amplia gama de disposiciones, numerosas son las que constituyen una elevación de las normas internacionales aplicables a los niños hasta la fecha, o innovaciones interesantes en cuanto a su naturaleza y su enfoque. Muchas de ellas son fruto de las propuestas presentadas por el Grupo Ad Hoc de la ONG y por el UNICEF, mientras que otras proceden de iniciativas gubernamentales.

Ahora bien, por innovadora o progresista que resulte sobre el papel la Convención, no producirá ningún cambio si los derechos que contiene no son puestos en práctica. La Convención logrará algo, en la medida en que su contenido sea aplicado por los Estados.

Al igual que cualquier otro tratado con fuerza coercitiva, la Convención sobre los Derechos del Niño, comprende un mecanismo de aplicación, cuyo fin es garantizar el respeto de las obligaciones contraídas por los Estados parte. Con este fin la Convención establece la creación de un Comité de los Derechos del Niño, que examinará los informes sometidos por los gobiernos sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la misma, conjuntamente con información procedente de otras fuentes autorizadas.

Esto confiere al Comité un impulso fuera de lo común si se le compara con sus homólogos de otros tratados de derechos humanos: ya que su preocupación es abiertamente la de facilitar el cumplimiento de las disposiciones en una atmósfera que evite la confrontación, que la dé "denunciar". Este impulso es, sin lugar a dudas positivo. Ello significa, en especial, que los gobiernos no deberán abstenerse de ratificar la Convención porque subsistan áreas en las que, por razones financieras, no les sea posible cumplir con sus obligaciones.

El reforzamiento de la cooperación internacional a través del Comité es un objetivo claramente expresado, que es fruto del espíritu que ha animado el proceso de formulación de la Convención. El llamamiento explícito en favor de la cooperación entre los Estados sobre cuestiones específicas, tales como el intercambio de información sobre métodos de educación y el tratamiento del niño mental y físicamente impedido (Art. 23), es un ejemplo de ello.

Una de las obligaciones de los Estados parte consiste en asegurar una amplia difusión de la Convención, dándola a conocer tanto a los adultos como a los niños. Esta tarea es esencial. El conocimiento de los propios derechos de los derechos de los demás es un requisito fundamental para lograr el respeto de los mismos.

No cabe duda que todos los esfuerzos deberían tener por objetivo primario el ámbito nacional. El establecimiento de Comisiones o de otras agrupaciones nacionales, que actúen como punto de referencia sobre cuestiones relacionadas con este tipo de instrumentos, podrían servir de base para tales esfuerzos. En función de la situación de cada país, dichas agrupaciones podrían ser no gubernamentales o mixtas y encargarse de la coordinación de las distintas tareas inherentes a la promoción efectiva de los derechos del niño; difundir la información, controlar su aplicación favorecer o proporcionar respuestas apropiadas a los problemas identificados, de acuerdo a los principios sobre los que reposan estos derechos. Las asociaciones profesionales, el trabajo de cuyos miembros involucran a los niños, deberían desempeñar un papel activo en este campo, así como los medios de información que tienen la función especial de mantener vivo el interés por los derechos del niño.

Debe hacerse hincapié en que las iniciativas propuestas sobre la seguridad social de los menores, deberán ser consideradas y llevadas a la práctica por los individuos, los grupos locales y nacionales y, específicamente por el Estado, teniendo en cuenta una realidad innegable: si los objetivos de este tipo de instrumentos no son atendidos con verdadera preocupación y deseos de modificar la situación de los niños, adolescentes

y jóvenes desprotegidos y privados de todo tipo de seguridad social, cualquier convención, propuesta o declaración habrá sido en vano.

Por todo lo expuesto, la actual situación de México constituye una oportunidad invaluable, para un profundo análisis y en consecuencia una verdadera adopción de los preceptos de uno de los instrumentos jurídicos internacionales más completos, desde que fuera promulgada la "Declaración Universal de los Derechos Humanos": los preceptos establecidos por la Convención sobre los Derechos del Niño.

4.3 PROPUESTA DE REFORMAS AL ARTICULO 4° CONSTITUCIONAL Y A LAS LEYES DE LOS INSTITUTOS DE SEGURIDAD SOCIAL: IMSS E ISSSTE

Es natural que los procesos de cambio generen siempre adhesiones y resistencias. La reforma legislativa del IMSS no podría ser, en modo alguno, la excepción de la regla, más aún, al tratarse de uno de los principales instrumentos de estabilidad y justicia social de los mexicanos, cuya preservación constituye una asignatura de la mayor prioridad. Sobre el tema se presentaron innumerables puntos de vista, algunos dotados de buena fe y de elementos informativos y otros, todo lo contrario. Sin embargo, lo que sí hay que destacar, es que ninguna legislación que reglamente los servicios, así como los derechos de los trabajadores y sus

familiares a la seguridad social, contempla los derechos a dicha seguridad de los niños no asalariados, es decir, los menores que carecen de toda protección al respecto.

Retomando lo mencionado en capítulos anteriores, el artículo 4° Constitucional menciona en su sexto párrafo:

"Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La Ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las Instituciones públicas."

DEBE DECIR:

"Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental, en caso de carecer de esta protección, el Estado se hará cargo de los mismos a través de las instancias que para el efecto contemple la ley, mediante el apoyo de las instituciones públicas de asistencia y seguridad social."

Por su parte, la Ley del Seguro Social en su artículo 8° establece:

"Con fundamento en la solidaridad social, el régimen del seguro social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo, conforme a lo dispuesto en el Título Cuarto de este ordenamiento."

DEBE DECIR:

"Con fundamento en la solidaridad social, el régimen del seguro social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, proporcionará servicios de asistencia social a los menores de edad que carezcan de esta protección y podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo, conforme a lo dispuesto en el Título Cuarto de este ordenamiento."

Asimismo, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), establece en su artículo 1° que:

“La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República; y se aplicará:

I.

II.

III.

IV.

V. A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la junta directiva se incorporen al régimen de esta ley.”

DEBE DECIR:

“La presente ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República y se aplicará:

I.

II.

III.

IV.

V.

VI. A los menores de edad que carezcan de protección y de derechos a la asistencia y seguridad social.”

El artículo 2° de la ley del ISSSTE señala:

“La seguridad social de los trabajadores comprende:

I. El régimen obligatorio; y

II. El régimen voluntario.”

DEBE DECIR:

“La seguridad social de los trabajadores comprende:

I.

II.

III. Con fundamento en la solidaridad social, el régimen del Instituto, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades proporcionará servicios y asistencia social a los menores de edad que carezcan de esta protección.”

CONCLUSIONES

Retomando la hipótesis que diera lugar a este trabajo de tesis, respecto a que:

“La aplicación de las nuevas políticas económicas y sus efectos en la agudización de la pobreza, desempleo y abandono de la asistencia social por parte del Estado, son la causa fundamental para que se incremente el número de niños carente de los servicios de seguridad social, tanto en el medio urbano como en el rural”.

Al concluir el trabajo de tesis resultó positiva, por las siguientes conclusiones:

1. La retroacción del Estado en su participación en la economía, se caracterizó por el adelgazamiento del número de las empresas públicas, así durante el sexenio 1988-1994, se privatizó cerca de 1300 empresas públicas, redujo su aparato administrativo, se retiró de la escena para que comenzara a surgir un nuevo Estado empeñado más en la protección del interés individualista que del

interés público, como consecuencia de lo anterior, se ha recrudecido seriamente el desempleo y al mismo tiempo se han reducido los programas de asistencia social, lo que ha originado que un gran número de menores cuyo bienestar social dependía de ellos, hoy se encuentre totalmente privado de los mismos.

2. Los impactos de la crisis económica, que condujeron a la llamada crisis de diciembre de 1994, se han manifestado más en las instituciones de seguridad y asistencia social, incluida la beneficencia pública dejando en el abandono por lo mismo a la niñez mexicana, lamentablemente, la mayor parte de los recursos generados por la sociedad mexicana han sido canalizados por el actual gobierno, a apuntalar a las instituciones bancarias privatizadas, lo que ha reducido aún más los recursos que el Estado mexicano podía haber destinado a la asistencia de la niñez.

3. Como se pudo comprobar el número de niños abandonados que viven en la calle a la buena de Dios se ha incrementado seriamente, no sólo en las urbes sino aún en el medio rural; múltiples investigaciones señalan que existen miles de niños mexicanos que actualmente se encuentran viviendo como topos en las estaciones del metro capitalino en donde son presa de los abusos sexuales de

los adultos y sometidos a presiones tales que los llevan a caer en la drogadicción, en el alcoholismo y en la inhalación de sustancias tóxicas, de tal forma que muchas veces su esperanza de vida no rebasa los catorce o quince años.

4. Sobre todo en la ciudad de México, es posible encontrar casas abandonadas en lo que ahora es conocido como Centro Histórico en las cuales los menores han encontrado refugio, de las que periódicamente son desalojados por los cuerpos policiales del Distrito Federal quienes además de lanzarlos les roban sus raquíticas pertenencias y los arrojan nuevamente al arroyo público.

5. Los menores en estas condiciones para poder allegarse medios de subsistencia en ocasiones se ven obligados a delinquir convirtiéndose por el mismo abandono de la sociedad y del Estado en seres antisociales cuya única preocupación es sobrevivir. Cuando son juzgados por los Consejos Tutelares para Menores Infractores y estos disponen su internamiento para readaptación social, habitualmente cuando los niños lo concluyen, prefieren permanecer en los centros de reclusión para no morir de hambre en la calle.

6. Por otro lado, se nota en forma abierta la tendencia del Estado a resolver por la vía de la represión estas situaciones en acciones tales como las propuestas que han hecho los legisladores y jefes de policía para la reducción de la edad penal y que los menores sean juzgados en igualdad de circunstancias que los adultos.

7. México carece de infraestructura, de reglamentaciones, de líneas de acción institucionales y de una concepción jurídica clara ya que la legislación existente sobre el trato del menor se encuentra dispersa.

8. El gobierno debería jugar un papel mas significativo de coordinación y apoyo, debería destinar una partida para las ONG ya que es mejor apoyar lo que ya existe que competir.

Por lo anterior, es necesario que la sociedad tome conciencia de la responsabilidad que tiene para apoyar y proteger a la niñez mexicana, además el Estado mexicano ha firmado convenios y acuerdos internacionales en los cuales se ha comprometido a poner en marcha programas de asistencia social para la niñez carente de estos servicios, obligación que durante los últimos catorce años ha ignorado y que por lo tanto, atendiendo a su razón de ser, el bienestar de sus administrados, deberá enmendar el rumbo y destinar los pocos recursos con los que cuenta

el erario público a apoyar a la infancia antes que la iniciativa privada como actualmente se ha venido haciendo en los últimos años.

Ciudad Universitaria, D.F., marzo de 1997.

BIBLIOGRAFIA

- AGLIETTA, Michael.** Regulación y Crisis del Capitalismo; Edit. Siglo XXI, México, 1986.
- Antología de la Planeación en México: 1917-1985.** FCE, México, 1987. Tomo 19.
- Banco Mundial.** Informe sobre el Desarrollo Mundial; Banco Mundial, Washington, 1992.
- BEREVIDGE, William.** Las bases de una Seguridad Social; FCE. México, 1987.
- BEVERIDGE, William.** Full employment in a free society; The new statement and nation, Londres.Reynolds News,1944.
- CUEVA, Mario de la.** Derecho Mexicano del Trabajo;Edit. Porrúa, México, 1989.
- CUEVA, Mario de la.** El Nuevo derecho Mexicano del Trabajo; Edit. Porrúa, México, 1991.
- DIAZ, Luis Miguel.** Instrumentos administrativos fundamentales de Organizaciones Internacionales; UNAM, México, 1980. Tomo Y.
- Documento de la Comisión de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas de 1989.** E/EN. 6 Sub 3/1989. 17 de junio de 1989.
- ESCRICHE, Joaquín.** Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia; Editorial Temis, Bogotá,1987.
- ESTRADA, Ezequiel.** El Nuevo Estado y Tecocracia; Fundación Siglo XXI. PRI, México, 1991.
- FAJARDO ORTIZ, Guillermo.** Gaceta Médica de México; Vol. 130, No. 4 Julio-Agosto 1993.
- GANN, Richard.** Reestructuración del Estado y el Capital; Edit. Cambio XXI, México, 1994.

- GARCIA NORIEGA, Gerardo. "El Estado y la Seguridad Social"; (Tesis de licenciatura), México, 1993.
- GARCIA RAMIREZ, Sergio. Consideraciones Generales Sobre el Régimen Jurídico de Menores Infractores; UNAM, México, 1990.
- GARCIA TELLEZ, Ignacio. Motivos. Colaboración y Concordancia del Nuevo Código Civil Mexicano. Sin pie de imprenta, México, 1932.
- GOMEZ, Henry. Reorientación de los Recursos Públicos: Apoyo a la Seguridad Social; Edit. Aguilar, México, 1993.
- KAPLAN, Marcos. Asistencia Social: un Derecho de Todos; FCE., México, 1992.
- LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución; Edit Ariel, Barcelona, 1979.
- LOPEZ ECHEGARAY, Ovidio. Situación Naturaleza y Perspectivas Sobre los Derechos del Niño; UNAM, México, 1991.
- MANTEROLA MARTINEZ, José. Derecho Constitucional a la Protección de la Salud; Edit. Porrúa, México, 1983.
- MARX, Engels. Dietz Verlage; Berlín, 1961, tomo 13.
- MENDIVIL, Víctor. Necesidades Insatisfechas en los Países en Desarrollo; FCE, México, 1992.
- MONTIEL y DUARTE, Isidro. Vocabulario de Jurisprudencia; Imprenta de la V. Murguía, México, 1988.
- NEGRI, Antonio. "John M. Keynes y la teoría capitalista del Estado en el 29", en Estudios Políticos; Vol. 4 No- 2 y 3, UNAM, México, 1985.
- PARQUEZ, Alain. "Vienne, ou qui a peur de John Maynard Keynes": en Dialectiques. No. 33, París, 1981.
- Plan Global de Desarrollo: 1980-1982. Secretaría de Gobernación, México, 1980.
- Plan Nacional de Desarrollo: 1989-1994.

PLANTER, Denise. El Derecho a la Seguridad Social; International Corp., Ginebra, 1984.

ROSANVALLON, Pierre. Le crise de l'Etat Providence; Sovil, Francia, 1981.

SOBERON ACEVEDO, Guillermo. Derecho Constitucional de la Protección a la Salud; Edit. Porrúa, México, 1983.

SOLIS, Leopoldo. Planes de Desarrollo Económico y Social: 1934-1988; Edit. Siglo XXI, México.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, Ed. Sexagesimosexta. México, 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Comentada), Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985.

Ley del Seguro Social, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, Instituto del Seguro Social, México, 1995.

HEMEROGRAFIA

MARTINEZ, Nestor. LA JORNADA, "Tendrá el IMSS un déficit de \$201 millones este año: Borrego"; jueves 25 de enero de 1996.

ELIZALDE, Triunfo. LA JORNADA, "Garay Maldonado, a favor de que se modifique la edad panal." domingo 25 de febrero de 1996.

HERRERA BELTRAN, Claudia. LA JORNADA. "México sin infraestructura para asistir a niños maltratados"; Domingo 3 de marzo de 1996.

MUÑOZ RIOS, Patricia. LA JORNADA, "La recuperación costara mucho trabajo y tiempo, advierte Abascal", Lunes 22 de abril de 1996.

GALLEGOS, Elena. LA JORNADA; "En abandono total , 104 niños infractores en la casa Rochester", Lunes 20 de mayo de 1996.

GARDUÑO ESPINOSA, Roberto. LA JORNADA, "Nuñez: No hay endurecimiento del gobierno federal hacia el EZLN", Domingo 26 de mayo de 1996.

Handwritten signature and initials. The initials "V. b." are written in the upper left, with a horizontal line striking through them. Below this, there is a large, stylized signature that appears to be "Roberto Garduño Espinosa".