



324
204

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

**"LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Y LA SEGURIDAD SOCIAL"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :
NORMA ANGÉLICA GONZÁLEZ ESCOBAR**

FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1990



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

CAPITULO	1	Página
A)	EL SEGURO SOCIAL	
	1) Concepto	1
	2) Origen y desarrollo	2
B)	LA SEGURIDAD SOCIAL	
	1) Concepto	8
	2) Origen y desarrollo	12
C)	CRONOLOGIA SOBRE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO	14
D)	ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO	20
CAPITULO 2		
E)	ACTIVIDADES QUE REALIZA LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	
	1) La adopción por la Conferencia Internacional- del trabajo de normas internacionales del tra- bajo	25
	Convenios y recomendaciones que tratan sobre- seguridad social	36
	2) El asesoramiento a países en desarrollo acerca de muy diversas cuestiones relacionadas con la planificación, la elaboración de leyes, la finan- ciación y la administración en materia de segu- ridad social	51

3) La coordinación de su labor con la de otras or ganizaciones que se ocupan de la seguridad so- cial	56
4) Un programa permanente de encuestas e investi- gaciones	59

CAPITULO 3

F) SITUACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO - DESARROLLADO (PAISES REPRESENTATIVOS)	
1) Alemania	61
2) Inglaterra	64
3) Estados Unidos de América	66
G) SITUACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO - EN VIAS DE DESARROLLO (PAISES REPRESENTATIVOS)	
1) Chile	70
2) Perú	74
3) Uruguay	78

CAPITULO 4

H) SITUACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO	
1) Antecedentes históricos	82
2) Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social	93
3) Antecedentes Históricos sobre los ordenamien tos legales que regularon las relaciones la- borales entre el Estado y sus empleados	99
4) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios - sociales de los trabajadores del Estado	102
5) Ley del Instituto de Seguridad Social para - las fuerzas armadas mexicanas	107

6) Los convenios sobre seguridad social que México ha ratificado	112
--	-----

CAPITULO 5

I) PERSPECTIVAS DE DESARROLLO

1) Crear las condiciones estructurales necesarias para garantizar a todas las personas, el acceso a los servicios médico-asistenciales	114
Premisas adecuadas para los países desarrollados	119

2) Promover el mejoramiento en las condiciones de vida de la población más necesitada, en función de la justicia social.	
Premisas adecuadas para los países desarrollados	120

3) Crear las condiciones estructurales necesarias para garantizar a todas las personas el acceso a los servicios médico-asistenciales	
Premisas adecuadas a los países en vías de desarrollo	121

4) Promover el mejoramiento en las condiciones de vida de la población más necesitada, en función de la justicia social	
Premisas adecuadas a los países en vías de desarrollo	124

CONCLUSIONES	127
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	132
--------------------	-----

INTRODUCCION.

Las sociedades urbanas e industriales crearon desde un principio el temor en el hombre de hallarse desamparado para cuando ya no tuviera la capacidad de generar el ingreso suficiente para sí y su familia en base a su trabajo, o bien de que algún accidente o imprevisto lo imposibilitara para eso mismo.

Por lo que los gobiernos fueron ofreciendo como respuesta a esos reclamos sociales, después de la época de la intolerancia, figuras como la previsión social en beneficio de los trabajadores considerados tanto individual como colectivamente, pero era necesaria una ampliación a favor de sus familiares, no sólo en cuanto a la atención médica se refiere, sino también al dinero, en prevención de los gastos que fuera necesario solventar para la situación de emergencia en que se ubicarían, garantizando así, el no enfrentamiento entre los diferentes sectores sociales.

El tema de la seguridad social es importante de analizar porque es la respuesta final que durante muchos años buscó la especie humana para cubrir sus requerimientos existenciales, garantizando un mínimo social y las oportunidades necesarias para satisfacer todo tipo de exigencias.

En el desarrollo del presente trabajo se observara que a pesar de que estas premisas son adecuadas para todos los países, en algunos de ellos por razones principalmente económicas no es factible cubrirlas todavía, por factores múltiples.

En el primer capítulo se analiza el desenvolvimiento de dos figuras básicas: el seguro social y la seguridad social, lo cual permitirá captar mejor su esencia y entender su significado; todo ello nos permitirá avan

zar en el conocimiento de la Organización Internacional del Trabajo, que se esfuerza en cristalizar en todos los países del mundo, los principios de solidaridad y justicia social.

En el capítulo segundo se explican las diferentes actividades que - en el ámbito de la seguridad social realiza la Organización Internacional del Trabajo, así como los convenios y recomendaciones que en esta área, se han emitido.

El capítulo tercero ofrece una visión de algunos países representativos del mundo desarrollado y en vías de desarrollo, para poder comparar su desenvolvimiento.

El capítulo cuarto estudia la evolución de la seguridad social, en el ámbito mexicano exclusivamente, a la luz de las principales legislaciones que sobre esta materia se han promulgado.

Por último el capítulo quinto se refiere a las acciones que se deben efectuar para permitir a los conglomerados humanos de los diferentes países, el acceso a los servicios médico-asistenciales, odontológicos farmacéuticos, hospitalarios, post-hospitalarios, de prótesis, rehabilitación y readaptación, así como también de vivienda, educación, recreación y cultura.

CAPITULO PRIMERO

A) EL SEGURO SOCIAL

1) CONCEPTO DE SEGURO SOCIAL.

De acuerdo a Gustavo Arce Cano: "es el instrumento jurídico del Derecho Obrero, por el cual una institución pública queda obligada mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado, o sólo alguno de estos, a entregar al asegurado o beneficiarios, que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio cuando se realice alguno de estos riesgos profesionales o siniestros de carácter social" (1), en este concepto encontramos que se requiere la existencia de una relación de trabajo, que permita la aportación del trabajador y del otro factor de la producción que es el patrón, así como del Estado para promover el bienestar social, a través de la protección prestada a aquellos seres que lo necesitan, de acuerdo a como lo determine la legislación correspondiente.

Alberto Briceno Ruis nos dice que: "el derecho del seguro social es el conjunto de normas e instituciones jurídicas que se propone la protección de los grupos que limitativamente se establecen, frente a la ocurrencia de ciertas contingencias, previamente determinadas, que afecten su situación económica o su equilibrio psicobiológico" (2), encontramos

- (1) Arce Cano, Gustavo, Los Seguros Sociales en México, 2ª edición, Ed. - Botas, México, 1944, pág. 55
- (2) Briceno Ruis, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Ed. - Harla, México, 1987, pág. 19

nuevamente la relación necesaria entre el sujeto que trabaja y la consecuencia de la contingencia perfectamente establecida.

Por último Francisco Javier González Díaz Lombardo nos dice que: "el seguro social es la institución o instrumento de la seguridad social mediante la cual se tiende a garantizar solidariamente organizados los esfuerzos del Estado y la población económicamente activa para atender a los riesgos y contingencias a que están expuestos y aquéllas que de ella dependen, a fin de lograr el mayor bienestar social, biológico, económico y cultural posible, que permita a todos una vida cada vez más auténticamente humana" (3), en éste se suman los esfuerzos de los elementos económicamente capaces de la sociedad, a fin de lograr el alivio a los infortunios que aquejan a todas las personas.

En nuestra opinión el seguro social es la implementación material de los principios de justicia y bienestar social, para permitir a las personas que mantienen una relación laboral, la satisfacción de sus necesidades presentes y futuras, siendo a su vez el punto de partida hacia logros aún mayores en beneficio de la población en general.

2) ORIGEN Y DESARROLLO DEL SEGURO SOCIAL.

Del comercio artesanal, que cubría los requerimientos de la población en que se asentaba, siguiendo los lineamientos establecidos por los gremios y cofradías, se pasa a las pequeñas industrias de exportación que

(3) González Díaz Lombardo, Francisco Javier, El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, Ed. Colección UNAM, México, 1973, pág. 14

ayudan a la consolidación del Estado y al naciente capitalismo donde se podían llevar y traer mercancías de ciudad a ciudad, apoyándose en la navegación marítima, dando como resultado que la clase artesanal se convirtiera en asalariada, derivando en dos ramas: los oficiales y aprendices de los talleres que abastecen el mercado local, sosteniendo balanceada la relación producción-demanda y precios-salarios y en la otra rama los obreros en talleres o fábricas de exportación que si tienen problemas dado que el empresario de acuerdo a su conveniencia bajaba salarios y despedía obreros al saturarse el mercado o por cualquier otra causa. A todo ello surge el espectáculo de grupos de individuos que pedían trabajo o reclamaban un mejor trato, de tal descontento emergen verdaderos conflictos sociales que ocasionaron el derramamiento de sangre, a partir del año de 1242 se formaron ligas urbanas integradas por autoridades municipales, miembros de la nobleza, de comerciantes y de los monarcas, consistía su función en detectar la intranquilidad de la clase asalariada, dando como consecuencia para los rebeldes el destierro, la prisión perpetua o la muerte.

El acelerado desarrollo de la ciencia y de la técnica, origino cambios en la forma de producir las mercancías, ya que de la utilización de la fuerza humana y animal, se paso a los medios mecánicos, principalmente al vapor de agua, surgiendo así un movimiento al cual se le denominó "Revolución Industrial", cuyo efecto favorable fue el aumento a la producción debido a políticas expansionistas y de enriquecimiento para los empresarios y el desfavorable fue el daño causado a los obreros amontonados inmisericordemente en las fábricas y las ciudades, en busca de un trabajo permanente, mejorar las condiciones en el trabajo e imponer sus

temas de seguridad, estas exigencias rebasaron rápidamente a las autoridades civiles que no estaban en posibilidades reales de proporcionarlas y no contar con el ánimo dispuesto para ello, debemos hacer notar además los intereses coincidentes tanto económicos como políticos, entre los que representaban al gobierno y los dueños de las fábricas que deseaban aumentar su riqueza con base en la elevada producción de mercancías, sin tomar en cuenta las necesidades de los individuos que manejaban las máquinas y como era de esperarse estas actividades requerían de alguna habilidad o capacitación, además de no contar con ningún equipo de protección o medida de seguridad para los operarios, dando como resultado accidentes, mortales en ocasiones, con el consiguiente desamparo para la familia del trabajador, así como la enorme oferta de mano de obra que alquilaba su fuerza de trabajo por cualquier cantidad de dinero -pues era apremiante cubrir los gastos diarios de la familia-. Todo esto, ocasionó que los salarios fueran decreciendo y las condiciones de trabajo se establecieran unilateralmente por los empleadores, creando condiciones inhumanas para todos. En estas circunstancias, al paso de muchos años los obreros poco a poco tomaron conciencia de su situación y fueron exigiendo mejores condiciones para así elevar sus niveles de vida, pero también era natural que la otra parte de la relación laboral, es decir, los empleadores buscaran obstaculizar estos intentos de cambio, aliándose ya fuera por intereses económicos, sociales o de amistad con grupos gubernamentales para reprimir y aún eliminar a los organizadores, pero mientras estas luchas se gestaban y manifestaban, las miles de personas que habían quedado enfermas, inválidas o ancianas formaban legiones de menesterosos que habiendo sido expulsadas de los centros de atención, sólo oca

sionaban problemas a todos los demás, por lo que era necesario tomar alguna medida para solucionarlo.

En principio la única que atendió esta llamada de auxilio fue la Iglesia cristiana basada en el deber moral de ayudar al prójimo, pero ello nos permite observar que no existía la posibilidad de exigir la ayuda necesaria, sino únicamente limitarse a esperar que los religiosos o grupos caritativos crearan centros de atención y cuidado. Esto durante algún tiempo fue suficiente, pero las necesidades crecían y el empeño egotista en embargar los bienes con que se proporcionaba este servicio para debilitar el poder del grupo religioso, ocasionó que el Estado mismo para evitar conflictos sociales más graves interviniera para regular las relaciones entre empleadores y trabajadores.

No debemos olvidar que aún cuando las personas desean ahorrar una parte de sus ingresos diarios en prevención de sucesos imprevistos como un accidente o enfermedad y futuros como la vejez y muerte, las condiciones no eran propicias para ello, puesto que el dinero obtenido por el trabajo desarrollado era apenas el necesario para cubrir las necesidades cotidianas de subsistencia, permitiendo apenas la reproducción de la fuerza de trabajo, a esto debemos agregar la falta de visión comercial de los productores de las mercancías respecto a las necesidades de existencia de un mercado que permitiera la realización del ciclo producción-consumo-producción, dando lugar a un grupo muy reducido de personas que lo poseían todo y a otro infinitamente mayor que carecía de casi todo.

Por eso, los trabajadores se organizaron para ayudarse en caso de ocurrir alguna contingencia a través de las cajas de mutualidad o de pre-

visión, mediante una aportación que todos tenían obligación de cubrir, asistiendo a los obreros-miembros en desgracia, para repartir los gastos entre el conjunto de personas susceptibles de sufrir ese percance, pues es materialmente imposible, que a todos les ocurriese al mismo tiempo, es este un principio que se emplea en los seguros privados, aunque en ellos el asegurador determina las primas o cuotas en función de los riesgos cubiertos, dando como resultado que los que tienen una mayor necesidad de protección no siempre están en posibilidad de obtener la cobertura necesaria, puesto que su finalidad es esencialmente lucrativa, teniendo la intención de asegurar la tranquilidad futura para cuando ya no se tenga la capacidad de generar el ingreso necesario para vivir, sin tener que recurrir a la asistencia gubernamental que exige la demostración de necesidad para ser proporcionada, siendo una situación humillante que lesiona la dignidad de las personas que lo solicitan, pues en la mayoría de los casos se trata de personas que realizaron una labor productiva durante su vida activa y ahora se encuentra en el desamparo.

La situación se torno alarmante para todas las regiones donde los capitalistas imponían las condiciones de mercado, ya que la revolución industrial, implantó cambios políticos y económicos, lo que originó que a aquellos se unieran como empleadores para satisfacer algunas de las demandas más urgentes de los trabajadores para disminuir su costo y así evitar el hecho de la competencia por las diferentes condiciones de trabajo entre ellos, en base a la aportación patronal y obrera, dándose las condiciones para exigir mayores y nuevos logros.

Así las condiciones son semejantes en otros países como Inglaterra- en que el gobierno apoya a los núcleos familiares para que cuenten con-

los medios económicos y asistenciales necesarios para cubrir las contingencias cuando se presenten, dándose diferentes leyes a través del tiempo:

- " 1907. Ley sobre educación, inspección médica, cuidado de la salud y condición física de los menores en escuelas públicas elementales.
- 1908. Ley de pensiones para la vejez y Ley reguladora del Trabajo en las minas de carbón, con una jornada de ocho horas.
- 1909. Ley de Bolsas de Trabajo, con un sistema contra el paro forzoso, Ley de Proyectos de Ciudades para proporcionar casas baratas a los obreros y Ley de justas de trabajadores.
- 1911. Primera legislación de seguros sociales, con intervención de Lloyd y Churchill (ministro de comercio) cubriendo la enfermedad e invalidez.
- 1920. Seguro contra el paro.
- 1925. Seguro de vejez, viudez y orfandad, muerte" (4)

Se hasta 1941 que se nombra una comisión parlamentaria encargada de estudiar los seguros sociales, presidida por William Beveridge, la cual concluyó que:

"Todos los ciudadanos en edad de trabajar cotizaran en su clase correspondiente de acuerdo con la seguridad que necesiten y la mujer casada aprovechara las cotizaciones que pague su marido ; todos quedaran amparados para todas sus necesidades, por una cotización única en un sólo documento de seguro; todos los pagos principales en efectivo por desempleo, invalidez y retiro subsistirán por todo el tiempo que dure la necesidad, sin la condición de necesidad comprobada y será hecho con cargo a un fondo de seguro social constituido por las cotizaciones de las personas aseguradas, de sus patrones si los tienen y del Estado" (5)

Debiendo establecerse el seguro social continuamente por los órganos estatutales específicos, su obligatoriedad considerará a todos los individuos por igual, no importando su salud y su empleo, se implementa el se -

(4) Briceño Ruiz, Alberto, op.cit., pág. 30
 (5) Beveridge, William, El Seguro social y sus servicios conexos, Trad. Palomar Carlos y Zuloaga Pedro, Ed. Jus, México, 1946, pág. 18

guro social para las necesidades básicas, proporcionar pagos en efectivo subordinados a cotizaciones obligatorias pagadas por, o en nombre de, las personas aseguradas independientemente de los recursos del individuo al tiempo de la reclamación, con base en principios tales como:

- " - tasa fija de beneficio de subsistencia, sin importar la causa de cesación de las ganancias,
- tasa fija de cotización, tasa uniforme independientemente de los recursos disponibles,
- unificación de responsabilidad administrativa, todas las cotizaciones serán pagadas en un organismo,
- adecuación del beneficio en importe y tiempo,
- comprehensividad, respecto de las personas y sus necesidades,
- clasificación adaptandola a las diferentes necesidades de los asegurados " (6)

B) LA SEGURIDAD SOCIAL

1) CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL.

Alberto Briceño Ruiz dice que: "la seguridad social es el conjunto de instituciones, principios y normas que protegen a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico y cultural" (7), se es una integración entre las necesidades de todos y cada uno de los integrantes de la sociedad y la creación de los satisfactores que deberán cubrirlos.

Noemí Cohen y Sara Gutiérrez opinan que: " se ha concebido a la seguridad social desde una noble perspectiva: por un lado como uno de lo

(6) Beveridge, William, op cit., pág. 154

(7) Briceño Ruiz, Alberto, op cit., pág. 15

principales instrumentos de las políticas de bienestar que desarrollan los Estados modernos y desde otro ángulo al ser un mecanismo que conserva y reproduce la fuerza de trabajo, brinda condiciones laborales y de vida con las que se satisfacen los movimientos sindicales" (8), ella se ubica en dos realidades abarcando la primera la protección institucional en beneficio de las clases económicamente débiles y por la otra mantener el statu quo a través de promover el equilibrio entre los factores de la producción.

Fernando Augusto García García asegura que: "es la puesta en práctica de la política estatal en la que todos los hombres tienen las mismas posibilidades de alcanzar mediante el respeto y fomento de los valores: vitales, hedónicos, eudemonicos, económicos, del conocimiento científico, morales, jurídicos, estéticos, eróticos, religiosos" (9), integra todos los aspectos importantes que ha través del desarrollo del hombre se han considerado necesarios para la realización de la felicidad terrena.

Francisco Javier González Díaz Lombardo dice que: "es una disciplina autónoma del derecho social donde se integran los esfuerzos del Estado y de los particulares entre sí, nacional e internacionalmente, a fin de organizar sus actuaciones para el logro del mayor bienestar social integral, en un orden de justicia social y dignidad humana" (10), este autor avanza más allá del ámbito interno de la seguridad social, pues propone su aplicación internacional en base a dos principios primarios la

- (8) Cohen, Noemí y Gutiérrez, Sara, Trabajadores y seguridad social en América Latina, Ed. IMSS, México, 1981, pág. 75
- (9) García García, Fernando Augusto, Fundamentos éticos de la seguridad social, s/n ed., Ed. UNAM, México, 1968, pág. 53
- (10) González Díaz Lombardo, Francisco Javier, Ed. Colección UNAM, México, 1973, pág. 14

justicia social y la dignidad humana.

F. Netter enuncia que: "la seguridad social tiene por objeto crear - en beneficio de todas las personas y sobre todo de los trabajadores un conjunto de garantías contra ciertas contingencias que pueden reducir o suprimir su actividad, o bien imponerles gastos suplementarios" (11), en está se patentiza la preocupación del hombre en garantizarse un mínimo de comodidad, en prevención de determinados sucesos considerados como - perjudiciales.

José Pérez Leñero apunta que: "la seguridad social es la parte de - la Ciencia Política que, mediante adecuadas instituciones técnicas de - ayuda, previsión y asistencia tiene por fin defender y propulsar la paz y prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros" (12), concretiza la idea de que el bienestar individual se acarrea simultáneamente al elevarse el social.

Faustino Sánchez Hernández y Lorenzo Sandoval Torales argumentan - que: "la seguridad social es el logro del bienestar social, económico, - cultural y de salud de la sociedad, a través del conjunto de esfuerzos - de diversas instituciones del Estado o de los particulares" (13), intenta un enfoque tan amplio, que actualmente sólo se le ubica como un pro - yecto a seguir por la mayoría de los países y sistemas.

Tregorio Sánchez León nos dice que: "el derecho de la seguridad so - cial es una parte del derecho social y constituye un conjunto de normas

(11) Netter, F., La seguridad social y sus principios, Trai. Arteaga Ju - lio, Ed. INSS, México, 1982, pág. 9

(12) Pérez Leñero, José, Fundamentos de la seguridad social, s/n ed., Ed. Aguilar, España, 1956, pág. 35

(13) Sánchez Hernández, Faustino y Sandoval Torales, Lorenzo, Legisla - ción laboral y seguridad social, Ed. Trillas, 3er. libro, México, 1981

jurídicas de orden público, que tienden a realizar la solidaridad social el bien colectivo e individual, la capacitación y adiestramiento del hombre y el desarrollo de la cultura para proteger a la clase trabajadora en sus relaciones de trabajo subordinado, o independiente, cuando el producto de su trabajo subordinado es la fuente fundamental de subsistencia, garantizando a los trabajadores, contra las eventualidades susceptibles de reducir o suprimir su capacidad de trabajo, consignando a cargo de una institución estatal, la prestación del servicio público de carácter nacional, para el socorro o providencia mediante el pago de prestaciones en dinero o en especie, a que dan derecho los seguros sociales establecidos y adecuados a cada contingencia, en favor de los trabajadores sus familiares o beneficiarios, decretándose el pago de una contribución a cargo del propio Estado, de los patrones y de los trabajadores asegurados para la efectiva prestación del servicio" (14), en ella el autor tiende a limitar selectivamente a los únicos que pueden aspirar a tener garantizadas sus posibilidades de sobrevivencia a través de una relación laboral, durante su vida activa, sin hacer ninguna acotación respectó a los demás integrantes de la sociedad.

En nuestra opinión la seguridad social es el conjunto de principios y acciones encaminadas a cubrir las necesidades básicas de la población garantizando legislativamente la justicia social, aún sin la existencia de una relación laboral pasada o presente.

(14) Sánchez León, Gregorio, Derecho Mexicano de la Seguridad Social, - Cardenas Editor y Distribuidor, México, 1987, págs. 5

2) ORIGEN Y DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

En la generalidad, nos encontramos ante una situación en que única - mente se asegura la tranquilidad de las personas que cuentan con un empleo estable en el mercado formal y por lo tanto realizan puntualmente una cotización que en el futuro redundara en percepciones en dinero y en especie, para sí y su familia, aunque debemos comprender que también - encontramos personas que laboralmente se ubican en un mercado informal, otras que no cuentan con los requisitos necesarios para acogerse a un - empleo, por carencias educativas, económicas, físicas o mentales, además de las que por su elevado número de años son relegadas por considerárseles improductivas, sin atender a la experiencia acumulada durante su vida, - por lo que con base en la solidaridad humana y la justicia social, todas las personas deben contar con los medios económicos y sociales para lograr la obtención de los satisfactores, basándose en las aportaciones de todo tipo llámense impuesto, gravamen, derecho, para descontar un porcenta je del Producto Interno Bruto, dirigiéndolo hacia obras sociales que be neficien a amplios sectores de la población, no considerándosele como u na caridad o dádiva, sino como una inversión a largo plazo en beneficio de ella misma, la cual garantiza su estabilidad, ya que al no producirse las condiciones marginales en que se ven obligados a vivir un alto nú - mero de individuos, no se generarían problemas y rencores hacia otros sec tores sociales, a los cuales se les considera poseedores de todo lo nece sario para cubrir sus requerimientos, sin importarles mayormente lo que pueda ocurrir con otros seres humanos que tienen menores oportuniades de desenvolvimiento.

Por lo que el Estado debe estar obligado a realizar actividades de asistencia, sin exigir la necesidad comprobada a favor de toda la sociedad proporcionando la información y los medios para evitar en lo posible las contingencias, así como la ayuda necesaria para remediarlas cuando se presenten a través de la asistencia requerida, la rehabilitación y la adaptación si es necesario a otra actividad de acuerdo a la capacidad física e intelectual. Dándose tres sectores de protección social:

- 1) La seguridad social y la ayuda social realizan una garantía mínima dentro de un marco extenso que a sido determinado por la ley, estos regímenes tratan de responder en la mejor forma posible al deseo individual de disponer de un mínimo de subsistencia que cada vez más es considerado como un derecho de la ciudadanía.
- 2) Una previsión colectiva, que se añade a la protección legal realizada dentro de un marco contractual por los patrones y los trabajadores y que se apoya en una solidaridad menos extendida que la protección legal, pudiendo tener más en cuenta el nivel económico de los interesados.
- 3) Por último, la previsión individual que ofrece numerosas soluciones a las necesidades que todavía no son satisfechas.

Para ello otorga beneficios más uniformes y unifica los servicios en una organización que integra o coordina los diversos programas, la integración, fusión o unificación es la manifestación o deseo de que desaparezcan dentro de un país los regímenes independientes, diferentes y hasta opuestos de seguros sociales, los cuales en múltiples casos son creados uno para cada riesgo, los que deben ser sustituidos por un régimen que abarque la atención de todos los riesgos; la coordinación a -

tiende a una sistematización orgánica que abarca en la forma de integración o colaboración, los sistemas de asistencia, seguro, servicios de salud y otras materias propias de la seguridad social, delimitando cada una de dichas ramas en su campo, pero atendiendo a sólidas relaciones de mutua colaboración y ayuda.

De mantenerse la multiplicidad de organismos se crea la confusión entre las mismas autoridades y los asegurados, diseminándose los recursos financieros y humanos, diluyéndose la calidad de los servicios.

C) CRONOLOGIA SOBRE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

La idea de crear una legislación internacional del trabajo, se debe ante todo, a quien también es el precursor de la obra de la Organización Internacional del Trabajo, Daniel Le Grand (1789-1859), industrial francés, que entre 1840 y 1853 solicitó reiteradamente a varios gobiernos europeos que promulgarán de común acuerdo una misma legislación laboral para acabar así, con las luchas despiadadas entre competidores, también preparo el terreno con varios proyectos de leyes internacionales sobre la jornada de trabajo, la fijación de un día de descanso, el trabajo nocturno, las actividades insalubres o peligrosas y una reglamentación especial para los niños.

Los parlamentos de Alemania y Francia debatían la posibilidad de que se tomaran acuerdos internacionales para informar ciertas medidas protectoras de las mujeres y los niños, hacia 1889 Suiza lanzó la primera iniciativa al invitar a trece países, para que discutieran so

bre las materias laborales que podrían reglamentarse fijando la inauguración de la reunión para el día 5 de mayo de 1890, la que no se llevó a cabo, porque Alemania citó a una semejante, Suiza retiró por ello su iniciativa y la Conferencia de Berlín se inició el 14 de marzo de 1890, culminó sin crear compromisos formales, aunque sí generó recomendaciones de talladas para reglamentar y prohibir el trabajo minero, el trabajo domínical, el de niños, jóvenes y mujeres.

Siete años después de la Conferencia de Berlín, en agosto de 1897, - cerca de cuatrocientos delegados que representaban ha organizaciones obreras cristianas de catorce países, se reunieron en Zurich para celebrar el Primer Congreso Internacional de Protección Obrera, adoptando una resolución en que pedían al gobierno de Suiza que renudara sus esfuerzos para promover leyes internacionales del trabajo y en particular que invitara a los diversos gobiernos ha crear una Oficina del Trabajo.

Hubó otra conferencia en Bruselas, en septiembre de 1897, para examinar las realizaciones de la conferencia de Berlín y estudiar los principios en que debería basarse la futura Oficina Internacional del Trabajo. Los participantes eran eminentes académicos y parlamentarios de Europa y América y el alma de la reunión fue el profesor Ernest Mahaim de Bélgica, que más tarde habría de ser presidente del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo.

Como resultado directo de la conferencia se nombró una comisión para que difundiera la idea en diversos países, se formaron varias organizaciones internacionales con fé en la misma causa, se reunieron por primera vez en París, en julio de 1900 y fundaron la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo, precursora inmediata de la O.I.T..

El cantón suizo de Basilea donó a la Asociación una sede adecuada y la primera Oficina Internacional del Trabajo se inauguró el primero de mayo de 1901, la Asociación no estaba formada por gobiernos, sino por las asociaciones nacionales que habían hecho propaganda a favor de una acción internacional, pero los gobiernos dispuestos a aceptar sus objetivos podían hacerse representar en la comisión internacional, que se reunía cada dos años.

La asociación celebró dos conferencias en Berna en 1905 y 1906 con la participación de Alemania, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Rumania, Serbia y Suiza, la segunda adoptó dos tratados internacionales, uno para prohibir el uso de el fósforo blanco, siendo ratificado por todos los firmantes, y además por Noruega, que no había podido enviar delegados y otro para regular el trabajo nocturno de las mujeres, fue ratificado por todos, excepto dos, aunque uno de ellos promulgó disposiciones equivalentes.

En septiembre de 1913, la asociación internacional convocó a la tercera conferencia en Berna, en la que participaron trece estados, se redactaron dos convenios, el primero para regular la jornada de trabajo de las mujeres y los menores; el segundo para prohibir el trabajo nocturno de los niños. Por desgracia la primera guerra mundial estalló antes de que se firmaran los correspondientes tratados internacionales, poniendo fin a la existencia efectiva de la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo, que ya contaba con la participación de veintidós gobiernos.

Es hasta el mes de noviembre de 1914 en que la Federación Americana del Trabajo (American Federation of Labor), en un congreso celebrado en

Filadelfia, adoptó una resolución en que se reclamaba que los represen-
tantes de los trabajadores organizados de los diferentes países se con-
gagáran al mismo tiempo y en el mismo lugar que la Conferencia General
de la Paz, que se celebraría al terminar la guerra, a fin de presentar -
propuestas y tomar las medidas adecuadas para el reestablecimiento de -
relaciones fraternales y la protección de los intereses de los trabaja-
dores y de contribuir así al establecimiento de las bases para una paz
más duradera.

En 1910 se celebró una conferencia sindical en Leeds (Inglaterra), -
bajo los auspicios conjuntos de los movimientos obreros de Francia y -
Gran Bretaña, en ella se propuso que en el tratado de paz se incluyeran-
ciertas garantías para los trabajadores como la jornada de trabajo, segu-
ridad en éste, la seguridad social y la creación de una comisión interna-
cional que vigilara su aplicación, integrada por representantes de traba-
jadores y empleadores y una Oficina Internacional del Trabajo de carác-
ter permanente.

En 1917 se reúnen en Berna delegados obreros de los estados de Euro-
pa Central y de los países neutrales para formular propuestas que no di-
ferían de las mencionadas con anterioridad. Por iniciativa del Partido -
Laborista y del Congreso de Sindicatos de Gran Bretaña, hubo dos confe-
rencias en Londres en febrero y en septiembre de 1918, en las que se di-
ron cita representantes de trabajadores de las potencias aliadas, se exi-
gia que los trabajadores estuvieran representados en la Conferencia de
Paz y que se celebrara simultáneamente una conferencia mundial del tra-
bajo y del socialismo, en la de septiembre además se intentó integrar al
texto mismo del tratado de paz una "Carta Internacional del Trabajo" que

sirviera de base a la justicia social en el mundo entero.

Cuando se celebró la conferencia de paz, uno de sus primeros actos - fue nombrar una comisión de legislación internacional del trabajo para que presentara proyectos que se incluirían en el Tratado de Versalles, - cuya Parte XIII en el preámbulo enuncia que:

- "1o. Se estima que la paz sólo puede fincarse en la justicia social,
- 2o. Es urgente mejorar las condiciones de trabajo regulando lo relativo a las horas de desempeño de está; la dura - ción máxima de la jornada y semana laborales; el recluta - miento de la mano de obra; el pago de un salario suficien - te; la protección del trabajador contra los riesgos profes - ionales; la lucha contra el paro forzoso, la protección - específica de los niños, los adolescentes y las mujeres; - la instauración de pensiones de vejez e invalidez; la de - fensa de los trabajadores ocupados en el extranjero; la - garantía de la libertad de asociación; la capacitación - profesional y otras medidas semejantes, y
- 3o. Que constituye un obstáculo para la acción de las demás - naciones que pretenden mejorar la condición de sus traba - jadores, el hecho de que alguna de ellas no adopte un r~~é~~ - gimen de trabajo realmente humano"

La primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo pre - vista en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo - se celebró en Washington en octubre de 1919, siendo su primer director - el francés Albert Thomas.

Entre las dos guerras mundiales, la O.I.T., fue un elemento autónomo - de la Sociedad de las Naciones, los problemas más urgentes de la época - sobre los que tomo sus primeras decisiones, comprendían la instauración - de la jornada de ocho horas, la lucha contra el desempleo, la seguridad - social, la protección de la maternidad y las condiciones de trabajo de - las mujeres y los menores.

Durante la segunda guerra mundial la O.I.T. trasladó su sede a Mon - treal (Canadá), en Filadelfia en 1944 la Conferencia General preparó a -

la Organización para hacer frente a los problemas que la esperaban, después de la guerra. Pasando a ser con posterioridad el primer organismo especializado vinculado con la Organización de las Naciones Unidas al cual se le reconoció especial responsabilidad por las cuestiones sociales y laborales, se propone esencialmente proteger los derechos humanos fundamentales, mejorar las condiciones de vida y de trabajo, promover el pleno empleo, aún cuando sigue siendo su principal actividad el fijar normas, también destacan los programas de actividades prácticas y la obra educativa a través del establecimiento en 1960 del Instituto Internacional de Estudios Laborales, con sede en Ginebra, es un centro de estudios científicos acerca de las cuestiones del trabajo, organiza ciclos de estudios y seminarios destinados a aquellas personas "clave" llamadas a ejercer responsabilidades en la esfera social y del trabajo y a la investigación en estas esferas; en 1965 del Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico, con sede en Turín, cuyos programas están destinados al personal directivo de una gran variedad de sectores tales como: formadores en tecnología de la educación, instructores de programas de educación obrera y de dirigentes sindicales; a especialistas, técnicos e instructores de tecnología industrial, comprendiendo formación superior de carácter teórico y metodológico en el Centro mismo, a la que generalmente sigue un período de prácticas en empresas e instituciones de países industrializados y en desarrollo.

Estos cursos, concebidos especialmente, tienden a satisfacer las necesidades de formación fijadas por los planes nacionales de desarrollo a ayudar a las economías en desarrollo, a promover la autosuficiencia en ciertas ramas de especialización técnica y de gestión y a mejorar -

la capacidad del personal nacional en industrias clave y en sistemas de orientación profesional; es asimismo responsable de la organización, administración y supervisión de todas las becas internacionales concedidas a título individual para el perfeccionamiento en el extranjero en virtud de los proyectos PNUD/OIT de cooperación técnica". (15)

D) ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN
INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

Es una organización de carácter permanente, siendo miembros aquellos Estados que lo eran el día 10 de noviembre de 1945, así como cualquier otro que lo desee, al serlo originario de la Organización de las Naciones Unidas, comunicándolo formalmente al Director General de la O.I.T., por votación de aceptación de dos tercios de los delegados presentes en la Conferencia General.

Los fines y objetivos de esta Organización son enunciados en la llamada "Declaración de Filadelfia", que es un anexo de su Constitución, y son los siguientes:

- a) El trabajo no es una mercancía;
- b) La libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante;
- c) La pobreza en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos;
- d) La lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional, continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los

(15) ofr. Oficina Internacional del Trabajo, La O.I.T. y el mundo del trabajo, Ginebra, 1984, pp.21,22,23.

empleadores, colaborando en pie de igualdad con los representantes de los gobiernos participen en discusiones libres y en las decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común " (16)

Se integra por:

1) La Conferencia General de los Representantes de los Miembros, de ellos los dos gubernamentales son designados por el país miembro sin mayores requisitos, en tanto que los no gubernamentales deben nombrarse por el gobierno de acuerdo con las organizaciones profesionales más representativas de empleadores o de trabajadores, según el caso, siempre que tales organizaciones existan en el país de que se trate; a cada delegado se le confiere poder de voz y voto individual, en caso de que uno de los delegados no gubernamentales no haya sido designado por el país miembro -e la Conferencia hubiere rechazado su admisión- si bien el otro delegado gubernamental tiene derecho a participar en los debates, - queda privado del derecho a votar, los delegados gubernamentales mantienen siempre su derecho a voto, excepto en caso de suspensión originada en la falta de pago por parte de su país de dos anualidades de las contribuciones financieras a que está obligado; cada delegado puede auxiliarse hasta de dos consejeros técnicos, uno de los cuales debe ser mujer cuando vayan a discutirse cuestiones de especial interés para las mujeres; la designación de delegados adicionales, en el caso de que un país sea responsable de las relaciones internacionales de territorios no metropolitanos está permitida cuando recaiga en personas nombradas por dicho país en calidad de representantes de cualquiera de esos te-

(16) Oficina Internacional del Trabajo, Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, Suiza, 1982, pág. 23

territorios, para los asuntos que sean de la competencia de las autoridades de tales territorios o en personas nombradas por dicho miembro para asesorar a sus delegados en los asuntos relativos a los territorios no autónomos; los consejeros técnicos pueden hacer uso de la palabra a petición del delegado, pero no participan en las votaciones a menos que hubieran sido designados suplentes por el propio delegado, la Conferencia verifica los poderes de los delegados y acepta o rechaza sus nombramientos; se designa un presidente y tres vicepresidentes, de éstos cada uno representara a un sector sea gubernamental, empleadores o trabajadores, para el desarrollo de sus funciones nombra comisiones encargadas de informar sobre todas las cuestiones que deban estudiarse.

2) El Consejo de Administración se compone de veintiocho representantes de los gobiernos, catorce representantes de los empleadores y catorce de los trabajadores, de los primeros diez, serán nombrados por los miembros de mayor importancia industrial y los demás por los delegados de la Conferencia, excluidos los de importancia industrial; los representantes de los empleadores y de los trabajadores serán elegidos respectivamente por los delegados empleadores y trabajadores; para funcionar eligen de entre sus miembros a un presidente y dos vicepresidentes, siendo representativos de los tres sectores, el Consejo debe renovarse cada tres años, si no pueden realizarse elecciones continúa en funciones hasta que se efectuen, según establece su propio reglamento, así como las fechas de sus reuniones, fija el orden del día de las reuniones de la Conferencia, realiza la preparación técnica y la información a los miembros, antes de la adopción un convenio o recomendación; dirige las actividades de la Oficina Internacional del Trabajo, maneja las reclamaciones de algún or-

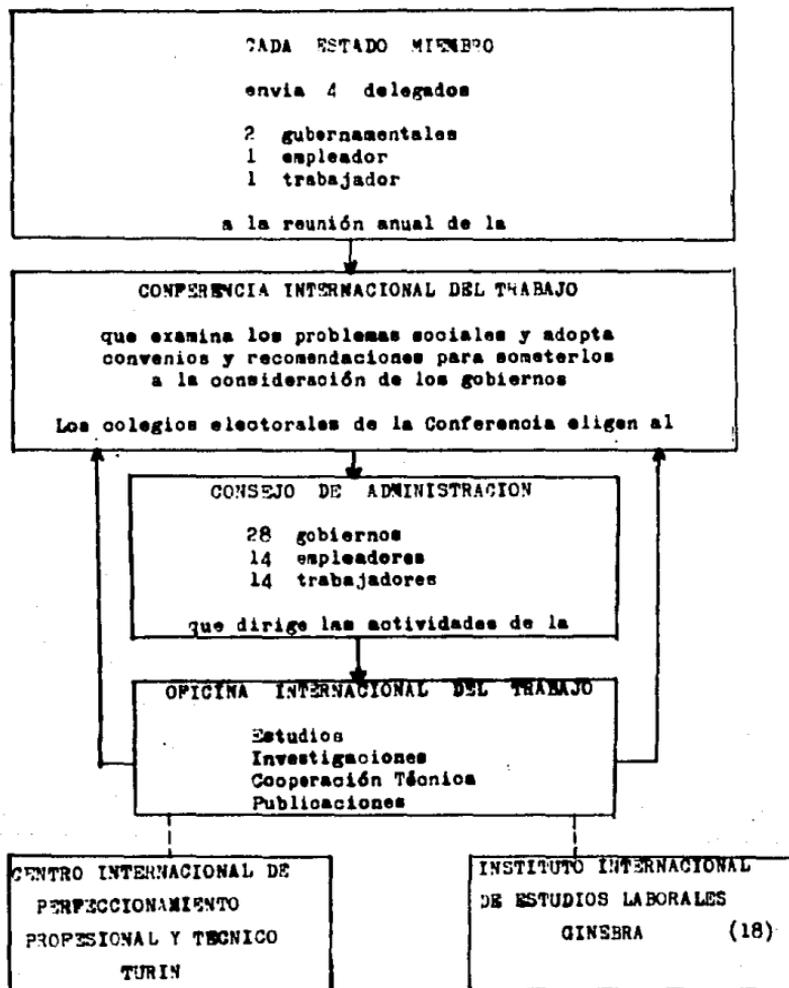
ganismo representativo del país, del delegado a la Conferencia o de otro Estado respectó al incumplimiento de un Estado Miembro de las obligaciones que a contraído al aceptar un convenio o recomendación, efectuando el estudio necesario y tomando la resolución correspondiente, si el Estado miembro no la acepta en un plazo de meses, se consulta a la Corte Internacional de Justicia, cuya resolución es inapelable.

3) La Oficina Internacional del Trabajo compila y distribuye todas las informaciones concernientes a la reglamentación internacional de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores y, en particular el estudio de las cuestiones que hayan de someterse a la consideración de la Conferencia con miras a la adopción de convenios internacionales así como la realización de encuestas especiales ordenadas por la Conferencia o por el Consejo de Administración; prepara los documentos para la orden del día de la Conferencia; presta toda la ayuda legislativa a los gobiernos que lo solicitan; redacta, edita y publica los documentos de interés internacional en los idiomas oficiales inglés, francés y español.

Para enmendar la constitución de la Organización debe realizarse una votación mayoritaria de dos tercios de los votos de los delegados de la Conferencia General, surtiendo efecto al aprobarse por dos tercios de los miembros de la Organización, incluidos cinco de los diez miembros representados en el Consejo de Administración de mayor importancia industrial de acuerdo a como lo determine la Conferencia General.

(17) Oficina Internacional del Trabajo, Constitución de la ..., op. cit. Pág. 5-23

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO



(18) Oficina Internacional del Trabajo, Las normas internacionales del trabajo, Suiza, 1981, pág. 55

CAPITULO SEGUNDO

3) ACTIVIDADES QUE REALIZA LA ORGANIZACION INTERNA -
CIONAL DEL TRABAJO EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD
SOCIAL.

- 1) LA ADOPCION POR LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO DE NORMAS
INTERNACIONALES DEL TRABAJO.

Las normas internacionales se integran por:

CONVENIOS: Son instrumentos creados para obligar jurídicamente a los -
países que los suscriben, sus disposiciones sirven para regir la condu-
ta del Estado frente a sus nacionales y a trabajadores migrantes, su ela-
boración exige de la Oficina Internacional del Trabajo una considerable
labor de estudio, intercambio de ideas y el exámen de las legislaciones-
y prácticas nacionales del mundo entero.

RECOMENDACIONES: Son instrumentos similares a un convenio, pero que no -
está destinado a ser sometido a un procedimiento para su ratificación
formal y contiene normas detalladas que se considera conveniente alcan-
zar, con frecuencia relativos a asuntos respecto de los cuales se estimó
que un convenio resultaría demasiado rígido. Cuando además de un conve-
nio se adopta una recomendación que lo complementa, está suele sugerir -
normas más avanzadas que las definidas en las disposiciones del primero
(19).

- (19) Oficina Internacional del Trabajo, Introducción a la Seguridad So-
cial, 3a. edición, Ginebra, 1984, pág. 9

Cuando el Consejo de Administración escoge los temas destinados a ser examinados por la Conferencia, se inspira en los deseos expresados, tanto en el seno de la C.I.T., como fuera de ella, por los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, siendo recopiladas por la Oficina Internacional del Trabajo, a través de cuestionarios detallados relativos a todos los aspectos del problema a discutir.

El procedimiento que siguen los convenios y recomendaciones para ser considerados como tales por la C.I.T., es el siguiente:

Salvo asentamiento unánime, una cuestión en estudio por primera vez para ser admitida su inscripción en el orden del día, lo será hasta la reunión siguiente por acuerdo del Consejo de Administración, si se trata de legislaciones nacionales, la Oficina realizara los estudios correspondientes y el resumen lo someterá a la decisión del Consejo, debiendo éste informar oportunamente a la Conferencia los puntos a tratar en su orden del día, para realizar todas las consideraciones necesarias, aunque al efectuarse la reunión de la Conferencia, ésta se encuentra facultada para excluir uno o varios puntos hasta la reunión siguiente, asimismo si se tratara de un asunto urgente, el Consejo puede incluirlo en el orden del día de la Conferencia, aún sin recabar la opinión favorable o no de ésta, también si el Consejo considera conveniente el someter el asunto antes de su inscripción o durante ella, al estudio de una Conferencia técnica preparatoria- que debe tener un carácter tripartita y fijándole fecha, composición y competencia el Consejo- que lo presentara los resultados, lo puede efectuar.

Los métodos de votación para fijar el orden del día de la Conferencia: Si el Consejo de Administración decide aprobar todas las proposicio

nes del orden del día se fijarán tal cual, si no es así y decide excluir alguna, los miembros recibirán una Cédula donde se inscriben todas las cuestiones a tratar, debiendo eliminar una, si cancelan más de una o ninguna, la cédula sera deshechada, si hay varios asuntos que se consideren eliminables se someterá a votación entre ellos si existiera empate, si no se resuelve así, se sorteará cual sera eliminada, repitiendose hasta que quede una sola cuestión que deberá ser votada nuevamente y si no obtiene la mayoría, se votarán las cuestiones que fueron eliminadas con anterioridad, espesabio por la que lo fue en último lugar, continuando hasta que alguna obtenga la mayoría y sea inscrita en el orden del día; si el Consejo desea someter otras cuestiones a la inscripción en el orden del día, si la mayoría lo considera conveniente se votara a favor o en contra por su orden de preferencia.

Si un gobierno se opusiese al establecimiento de un punto del orden del día de la Conferencia, ésta después de tomar conocimiento del informe al respecto efectuado por el Consejo, decidirá si el punto continúa o no, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes.

Dentro de la Conferencia General de Delegados, se dan dos procedimientos para las discusiones:

Discusión simple: Cuando por alguna urgencia u otra razon el Consejo decide ésta, lo hace por mayoría de $\frac{3}{5}$ de los votos para someterlo a la Conferencia, para esta discusión la Oficina debe enviar a los Miembros por lo menos doce meses antes de que se trate esa cuestión en la reunión de la Conferencia, un resumen sobre la legislación y la práctica en diversos países, junto con un cuestionario redactado con miras a la pre-

paración de convenios y recomendaciones pidiendo al gobierno consulte - con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, dándose un plazo de cuatro meses para ello, en caso de ser necesaria traducción al idioma nacional o tratándose de estados federales se les concederá un mes más, si así lo solicitan, debiendo enviar su respuesta lo antes posible, con esta información, la Oficina redacta un informe definitivo y lo envía a los gobiernos, tratando de que sea cuatro meses antes de la fecha fijada para la reunión, esto se observara cuando el asunto haya sido inscrito con dieciocho meses de anticipación, si no es así el Consejo puede aprobar plazos más reducidos. Tratándose de cuestiones que hayan sido objeto de estudio de una Conferencia técnica preparatoria, la Oficina puede enviar el informe y el cuestionario señalado con anterioridad o realizar la redacción definitiva de acuerdo al informe de la Conferencia Técnica preparatoria, en base a la decisión del Consejo de Administración.

Discusión Doble: Todas las cuestiones deben tratarse por este procedimiento salvo decisión diferente del Consejo de Administración, cuando se utiliza este procedimiento, la Oficina realizará el informe sobre la legislación y práctica de los diversos países, lo enviará a los diferentes gobiernos, solicitándoles lo consulten con las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores, dándoles un plazo de cuatro o cinco meses cuando sea necesaria la traducción o en los Estados federales, debiendo enviar sus respuestas a la Oficina, basándose en éstas, la Oficina redactará un nuevo informe que enviará a los países con los temas centrales a tratar en la reunión de la Conferencia, regresándolos con la debida anticipación para que se discutan en sesión plenaria o en comi -

nión, si la considera apropiada para ser objeto de un convenio o recomendación, adoptando las medidas adecuadas, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes decidir que se inscriba en el orden del día de la reunión siguiente o pedir al Consejo de Administración que lo inscriba en el orden del día de una reunión posterior, todo ello si se plantea la inscripción con dieciocho meses de anticipación a la reunión de la Conferencia en que se discuta por primera vez el asunto, si el Consejo recibe una cuestión con menos de ese tiempo fijará plazos más reducidos para los trámites, si aún en éste tiempo fuera imposible, el Consejo y el Director General acordarán plazos más reducidos.

Si las respuestas al cuestionario están listas y tomando en consideración la primera discusión de la Conferencia sobre alguna cuestión redactará uno o varios proyectos de convenios y recomendaciones enviando los a los gobiernos a más tardar dos meses después de la clausura de la reunión de la Conferencia, pidiéndoles lo consulten con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, enviando sus comentarios y observaciones dentro de un plazo de tres meses, ya con ellos la Oficina redactará un informe del texto con las enmiendas que se consideran convenientes, con tres meses por lo menos de anticipación a la apertura de la reunión de la Conferencia, estos plazos se tomarán en cuenta, cuando transcurra un período de once meses entre la clausura de la reunión de la Conferencia en la primera discusión y la apertura de la reunión siguiente para la segunda discusión, si este plazo es menor el Consejo podrá aprobar períodos más reducidos, si aún en este tiempo es imposible, tomando en consideración la opinión del Director General se fijaran plazos más reducidos.

Quando en el orden del día de la Conferencia figuren puntos con miras a la adopción de un convenio o de una recomendación, la Oficina, deberá al mismo tiempo que solicite de los gobiernos sus observaciones sobre el proyecto de convenio o de recomendación, consultar a las Naciones Unidas y a los demás organismos especializados acerca de cualquier disposición del proyecto relacionada con las actividades que desarrollan, presentando sus observaciones conjuntamente con las de los gobiernos a la Conferencia.

Procedimiento para el exámen de los textos: La Conferencia es quien decide si toma como base el texto presentado por la Oficina para la discusión de convenios y recomendaciones, deliberando en sesión plenaria sobre los principios generales de éstos y sobre si deben ser examinados por una comisión para un informe y basandose en él, pasar posteriormente a la discusión punto por punto, ocupandose sólo de mociones de enmienda o de orden; también durante la discusión de la Conferencia se puede enviar a comisión alguna o varias cláusulas de un convenio o recomendación, o pronunciarse en contra del informe emitido por la Comisión acerca de un convenio, pudiendo proponer cualquier delegado que la Conferencia decida inmediatamente sobre su devolución a la comisión para posibilitar su transformación a recomendación, si es así, la comisión deberá presentar el informe respectivo antes del fin de la reunión, asimismo la comisión puede al estudiar una recomendación proponer su transformación a convenio debiendo apoyarlo por dos tercios del total de votos emitidos, si la Conferencia decide examinarlo en sesión plenaria, cada cláusula deberá analizarse particularmente hasta su decisión, examinando únicamente mociones de enmienda o de orden.

Las disposiciones de un convenio o recomendación, analizadas y aprobadas por la Conferencia se someterán a un Comité de Redacción para la preparación del texto definitivo, que debe ser distribuido a los delegados, antes de la votación final, el presidente de acuerdo con los tres vicepresidente podrá comunicar a la Conferencia las enmiendas entregadas en la Secretaría para su discusión, el texto entregado por el Comité de Redacción y las enmiendas si son aprobadas se someten a la votación final, tratándose de un convenio, según el artículo diecinueve de la Constitución de la C.I.T., se realizará lo siguiente:

- a) el convenio se comunicará a todos los miembros para su ratificación,
- b) cada uno de los miembros se obliga a someter el convenio en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia (o cuando por circunstancias excepcionales no pueda hacerse en el término de un año, tan pronto sea posible, pero nunca dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia) a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que den forma de ley o adopten otras medidas,
- c) los miembros informarán al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, sobre las medidas adoptadas de acuerdo con este artículo para someter el convenio a la autoridad o autoridades competentes, comunicándole, al mismo tiempo, los datos relativos a la autoridad o autoridades consideradas competentes y a las medidas por ellas adoptadas,
- d) si las autoridades aceptan, se comunica la ratificación formal al Director General, adoptando las medidas necesarias para llevar a cabo el convenio,
- e) si las autoridades competentes no aceptan, se informa al Director General de la Oficina, con la frecuencia que fije el Consejo, de la práctica legislativa, administrativa o de cualquier otra índole que permita ejecutar alguna disposición del convenio o de las dificultades que lo obstaculizan. " (20)

En el caso de una recomendación:

" a) Se comunica a tod los Miembros para su exámen y de ser posible su ejecución; en el plazo de un año o - máximo de dieciocho meses después de finalizada la reunión de la Conferencia, el Miembro se obliga a - someterla a la consideración de las autoridades - competentes, informando como la presentaron, ante - quien y las medidas adoptadas al Director General de la Oficina, así como con la frecuencia que fije - el Consejo de Administración sobre las medidas o - modificaciones que las disposiciones de la recomen - dación han generado" (21)

" Todo convenio así ratificado será comunicado por el - Director General de la Oficina Internacional del Tra - bajo al Secretario General de las Naciones Unidas, pa - ra ser registrado de acuerdo con las disposiciones de el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, pe - ro sólo obligara a los Miembros que lo hayan ratifica - do." (22)

Si un convenio no obtiene los dos tercios de los votos en la vota - ción final de los Miembros podrá ser objeto de un acuerdo particular en - tre los Miembros que así lo deseen, debiendo informar de ello al Direc - tor General de la Oficina Internacional del Trabajo y al Secretario Ge - neral de las Naciones Unidas para su registro.

Para la revisión parcial o total de un convenio o de una recomenda - ción adoptada con anterioridad, por así estar inscrito en el orden del - día de la Conferencia, por decisión del Consejo, la Oficina someterá los proyectos de enmiendas preparados según el informe del Consejo, a la Con - ferencia que decidirá si lo hace en sesión plenaria, la cual versara so - bre los principios generales de la revisión de acuerdo al orden del día si se apoyara en los proyectos presentados por la Oficina, discutiendo - separadamente cada uno de ellos, al día siguiente de que se entreguen a -

(21) Oficina Internacional del Trabajo, Constitución de la ..., op.cit., pág. 15

(22) ibidem, pág. 17

cada delegado para su conocimiento, o, si se enviarán esos proyectos de enmiendas a una comisión que informe al respecto a la Conferencia. Las enmiendas, así como las partes que tengan que cambiarse, aunque no hayan sido revisadas para dar una relación coherente, deberán pasar al Comité de Relación para fijar el texto revisado, distribuyendolo a los delegados que podrán proponer enmiendas entregadas en la Secretaría, previo acuerdo entre el presidente y los tres vicepresidentes, antes de la votación final, al estar todo ello satisfecho, se procede a la votación final (23).

Todo Convenio cuenta con disposiciones que especifican las consecuencias legales de la ratificación y entrada en vigor de un convenio revisado, que pone fin a las posibilidades de ratificación de un convenio original, pero no implica su vigencia para los que no han ratificado el convenio revisado, el país que ratifica un convenio revisado cesa en sus obligaciones con respecto al original.

Para que un convenio entre en vigor generalmente son necesarias dos ratificaciones, aunque este número puede aumentar debido a la importancia del asunto.

Los convenios adoptados desde 1928 contienen una cláusula de estilo que permite a un Estado denunciarlos a la expiración de un período fijo generalmente de diez años, contados desde su entrada en vigor. Si la denuncia no se produce el instrumento queda automáticamente renovado, es importante aclarar que la denuncia se ha producido en casos muy limitados, cuando lo realizan, lo acompañan de la ratificación al convenio re-

(23) ofr. Organización Internacional del Trabajo, Constitución de la...
op.cit., pp. 51-60

visado.

Los países que ratifican convenios se comprometen también a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual que de acuerdo al Consejo de Administración es un formulario de memoria destinado a solicitar informaciones sobre las leyes nacionales y los reglamentos administrativos pertinentes, así como sobre las medidas adoptadas para dar efecto a cada disposición del convenio en cuestión, los gobiernos tiene la obligación de transmitir a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, una copia de las memorias que envían a la O.I.T., así también para los convenios no ratificados, señalando las dificultades que impiden o retardan la ratificación, de acuerdo a la solicitud del Consejo de Administración, ante la Oficina, en el caso de una recomendación señalar las características con que se aplica

Estas memorias son presentadas por el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo a la Conferencia, siendo examinadas por :

- la comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones, designada por el Consejo de Administración , que realiza el examen técnico de las memorias de los gobiernos, siendo sometidos sus resultados a
- la comisión de aplicación de convenios y recomendaciones de la Conferencia, que está integrada por delegados de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, siendo nombrada para cada reunión general de la Conferencia, ya que por la cantidad de memorias es imposible que las estudiara individualmente, basándose en toda esa documentación, se realiza la discusión en el seno de una comisión tripartita, dentro de la Conferencia General.

En el plano nacional este método de información responde a una fi -

nalidad práctica; ofrece a las personas interesadas directamente en la laboración y aplicación de las normas de trabajo, ya se trate de funcionarios, de empleadores o de dirigentes sindicales, la posibilidad de comprobar periódicamente el grado de concordanca existente entre la política social de su país y las normas de la O.I.T.

En el plano internacional, los resultados obtenidos en un campo determinado redundan en prestigio de los Estados, incluso cuando no han podido ratificar un convenio a causa de una diferencia secundaria o de naturaleza técnica entre su legislación nacional y las disposiciones del instrumento internacional. Permitiendo conocer a la Organización el grado de aplicación de sus normas en los Estados Miembros.

Para que las normas puedan ser adoptadas en la mayoría de los países, se exhorta a su cumplimiento de manera flexible, tomando en cuenta elementos de índole económico, social y político para la aplicación gradual de ciertos convenios, limitando la ratificación a ciertas cláusulas consideradas como el mínimo necesario de bienestar para las personas - tanto nacionales como migrantes y ampliando su campo de acción en cuanto sea posible, les permite utilizar excepciones temporales establecidas en los documentos mismos, otros autorizan a los países que los ratifican a diferir su vigencia a regiones donde las condiciones no permiten su implementación y otros para su aplicación, en los territorios cuyas relaciones internacionales caen bajo la responsabilidad de un Estado Miembro.

Las reclamaciones denominadas "quejas", sobre la no aplicación de un convenio ratificado por un Estado Miembro, efectuada por las organizaciones de empleadores, de trabajadores, por el gobierno de otro país, por un delegado de la Conferencia, o de oficio por el Consejo de Administra-

ción, serán presentadas ante la Oficina, para que:

- el Consejo solicite al país una respuesta y si no la obtuviere o no fuera satisfactoria, la podrá hacer pública o bien,
- lo turne a una comisión de encuesta encargada de estudiar el asunto e informar sus resultados, sea cual fuere el procedimiento exigido, el gobierno interesado debiera ser representado por un delegado que participe en el Consejo, las informaciones que todos los países posean al respecto deben proporcionarlas a la comisión de encuesta, teniendo el gobierno - tres meses para comunicar al Director General de la Oficina, si acepta o no el resultado del informe de la comisión de encuesta, o si desea someterlo a la consideración de la Corte Internacional de Justicia, cuya resolución es inapelable, las decisiones tomadas por la comisión o la Corte que no sean acatadas por el Estado Miembro, el Consejo de Administración lo hará del conocimiento de la Conferencia con las disposiciones - necesarias para obtener el cumplimiento, pero si el gobierno interesado comprueba fehacientemente o solicita a la comisión de encuesta que verifique su cumplimiento, y se resuelve favorablemente al respecto, cesarán - por acuerdo del Consejo todas las medidas que se hubieran implementado.

(24)

Los convenios y recomendaciones que tratan sobre seguridad social - son los siguientes :

El texto fundamental de la seguridad social es el convenio 102, cuyo contenido es el relativo a la norma mínima de la seguridad social en -

- (24) cfr. Oficina Internacional del Trabajo, Las normas internacionales del Trabajo, 2/a ed., Ginebra, 1981, pp. 13, 14, 17 y 19.

el cual las personas protegidas, comprendiendo a las categorías de asalariados, que cubran por lo menos el cincuenta por ciento del total, sus cónyuges, sus hijos, a categorías prescritas de población económicamente activa en un veinte por ciento, a residentes en un cincuenta por ciento se les garantiza cuando requieran de asistencia médica de carácter preventivo o curativo, cubriendo todo estado mórbido, cualquiera que fuera su causa, el embarazo, el parto y sus consecuencias. Las prestaciones comprenderán por lo menos: asistencia médica general o por especialistas, en hospitales o fuera de ellos, el suministro de productos farmacéuticos, la asistencia prenatal, puerperal por médico o comadrona diplomada, el beneficiario o el sostén de familia de familia podrá ser obligado a participar de los gastos por la asistencia recibida en estado mórbido, siempre y cuando no sea excesiva la carga, con una duración de veintisiete semanas, no pudiendo suspenderse cuando se está pagando una prestación monetaria de enfermedad.

- Para las prestaciones monetarias de enfermedad, la contingencia cubierta debe comprender la incapacidad para trabajar, resultante de un estado mórbido que entrañe la suspensión de ganancias según la define la legislación nacional, comprendiendo a categorías prescritas de asalariados, de población económicamente activa, consistente en un pago periódico cuya cuantía aumentada con el importe de las asignaciones familiares para el beneficiario tipo, sea por lo menos igual, en relación con el total de las ganancias anteriores del beneficiario tipo para el sostén de familia, si el beneficiario o el sostén de familia se ubican en varias categorías, se hará el cálculo de acuerdo a las ganancias básicas de las categorías a que hayan participado; se podrá prescribir un máximo para el

cálculo del monto de la prestación o las ganancias, cuando sean iguales o inferiores al salario de un trabajador calificado de sexo masculino, para los demás beneficiarios será en relación razonable con el beneficiario tipo; establece las características del trabajador calificado de sexo masculino, del trabajador ordinario calificado y del trabajador ordinario no calificado, el pago de prestaciones económicas de acuerdo a como lo determine el contrato colectivo, la ley o la costumbre, será como se cubra su duración en los diferentes casos.

- Para las prestaciones de vejez, la contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad de sesenta y cinco años, pudiendo modificarse por la autoridad competente en cuanto a elevar el nivel de edad exigible o reducir su monto por exceder los ingresos de la persona de una suma determinada, comprende ciertas categorías de asalariados, residentes, población económicamente activa, consistiendo en un pago periódico que debe fijarse dentro de límites precisos o de un periodo de calificación.

- Para las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional, por ser una situación difícil de determinar en forma precisa, la Organización ha permitido que las legislaciones nacionales sean las que lo hagan, al encontrarse las personas en estado mórbido, que según su reglamentación nacional los incapacite para la obtención de ganancias, sea en forma parcial o total, así como la pérdida de los medios de existencia de la viuda incapaz de subvenir sus necesidades propias, se limita a ciertas categorías de asalariados, su cónyuge e hijos en caso de muerte, comprende asistencia médica general o por especialistas, en hospitales o fuera de ellos, el suministro de los productos farmacéuti -

cos, odontológicos y cualquier otro material médico o quirúrgico, si esto último es posible, siendo también obligatorio los pagos periódicos en dinero por la contingencia cubierta o su pago en una sola exhibición cuando sea mínimo el daño y se garantice la utilización razonable de el dinero.

- Prestaciones familiares, la contingencia cubierta es la de tener hijos a cargo en las condiciones en que se prescribe, protegiendo a categorías determinadas de asalariados, de población económicamente activa o a residentes, comprendiendo un pago periódico para aquella persona que califique su período, así como el suministro de alimentos, vestido, vivienda, vacaciones o asistencia doméstica, o bien su combinación para los hijos, - que garantice el bienestar de los hijos, durante todo el tiempo que dure la contingencia.

- Prestaciones de maternidad, la contingencia cubierta comprende el embarazo, el parto y sus consecuencias, así como la suspensión de ganancias resultante de los mismos, de acuerdo a la legislación nacional, comprende a todas las mujeres asalariadas de categorías prescritas, así como a las cónyuges de los hombres de estas mismas categorías, a las mujeres de la población económicamente activa de ciertas categorías y a las cónyuges de los hombres de estas categorías, por cuanto hace a la asistencia médica prenatal, puerperal y la hospitalización en caso de ser necesaria, en beneficio de la mujer o el producto, otorgando una prestación periódica en dinero por todo el tiempo que sea necesario.

- Prestaciones de invalidez, la contingencia cubierta es la ineptitud - para ejercer una actividad profesional, en un grado prescrito, cuando sea probable que esta ineptitud sea permanente o cuando la misma subsista -

después de cesar las prestaciones monetarias de enfermedad, siendo para ciertas categorías de asalariados, la población económicamente activa o residentes de acuerdo a determinadas disposiciones, respecto a duración, período de calificación, subsistiendo el pago periódico durante todo el transcurso de la contingencia o al ser sustituida por una prestación de vejez.

- Prestaciones de sobrevivientes, la contingencia cubierta debe comprender la pérdida de medios de existencia sufrida por la viuda o los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de familia, pudiendo quedar el derecho de la viuda condicionado a la presunción legal de que es incapaz de subvenir a sus propias necesidades, pudiendo reducir su monto si ejecuta actividades remuneradas o si sus demás recursos exceden de un monto prescrito, comprende a todos los hijos y viudas de los asalariados pertenecientes a categorías prescritas de residentes o de población económicamente activa, a través de un pago periódico, siempre y cuando hayan cumplido ciertos requisitos de calificación el sostén de familia fallecido, otorgándose durante todo el tiempo que dure la contingencia.

- Igualdad de trato a los residentes no nacionales, los que se ubican en este rubro, tendrán los mismos derechos que los residentes nacionales, aunque condicionada en los sistemas de seguridad social contributivos a la reciprocidad de un acuerdo bilateral o multilateral entre los países.

Consigna que los Estados que lo ratifiquen deben ofrecer a los beneficiarios el poder de reclamar la prestación recibida en calidad y cantidad ante una autoridad competente, estableciendo los canales adecuados para ello, siendo el monto de las prestaciones y su administración financiadas colectivamente por medio de cotizaciones o impuestos o un

Los,asimismo determina expresamente cuales son las cláusulas que pueden transitoriamente no cumplirse con la notificación oficial. Pero comprometiéndose a respetar las normas prescritas en lo relativo, por lo menos, a tres de esas ramas, a favor de categorías específicas de trabajadores o sectores de la población, pudiendo ampliar su campo de acción con posterioridad.

Los convenios y recomendaciones relativos a la seguridad social, son los siguientes:

- Asistencia médica: Convenio 24 sobre el seguro de enfermedad de los trabajadores de la industria, del comercio y del servicio doméstico, en 1927, es un seguro obligatorio de enfermedad que se aplica a los obreros empleados, aprendices de las empresas industriales y comerciales, a los trabajadores a domicilio y del servicio doméstico, con las excepciones que establezca la legislación nacional, respecto a situaciones especiales de temporalidad, irregularidad, ocasionalidad, la asistencia médica necesaria, la forma de proporcionarse, su inconformidad respecto a las prestaciones y las excepciones en cuanto a su aplicación, comprendiendo esta prestación el tratamiento médico y el suministro gratuito de medicamentos y medios terapéuticos. Convenio 25 relativo al seguro de enfermedad de los trabajadores agrícolas, de 1927, se aplica a los obreros, empleados y aprendices de las empresas agrícolas, siendo semejante al convenio anterior, salvo la diferencia de que va dirigido a otras categorías.

- Prestaciones monetarias de enfermedad: Los convenios 24 y 25 también prevén el pago de prestaciones en dinero por la indemnización que debe percibir el trabajador en caso de enfermedad para satisfacer aspectos tales como la entrega oportuna, la calificación requerida para ella, etc, y por su parte el convenio 130 relativo a la asistencia médica y a las

prestaciones monetarias de enfermedad, 1969, comprende contingencias como

a) la necesidad de asistencia médica curativa, y, en las condiciones prescritas de asistencia médica preventiva a los asalariados, su cónyuge, hijos, aprendices, a categorías prescritas de población económicamente activa o residentes,

b) la incapacidad para trabajar, tal como este definida en la legislación nacional, que resulte de una enfermedad y que implique la suspensión de ganancias, comprenderá a todos los asalariados, incluidos los aprendices, a ciertas categorías de la población económicamente activa y a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de cierto límite.

La prestación monetaria de enfermedad, consistirá en un pago periódico, aumentado con el importe de las asignaciones familiares pagadas durante la contingencia, deberá ser tal, para el beneficiario tipo del sesenta por ciento del total de las ganancias anteriores y las asignaciones familiares pagadas a una persona protegida, calculándose las ganancias anteriores de acuerdo con la categoría a que pertenezca, los contratos colectivos, la legislación nacional o la costumbre, sea o no trabajador calificado y señala expresamente las causas por las cuales puede ser suspendida toda prestación. Debiendo otorgarse un recurso para que el beneficiario lo interponga ante la autoridad competente, al estar en desacuerdo con la calidad o cantidad de la prestación, además de tomar las medidas necesarias para asegurar los derechos a las prestaciones que tengan los nacionales, a los extranjeros residentes en el país. La Recomendación 134 sobre la asistencia médica y las prestaciones monetarias de enfermedad, que complementa lo anterior, expresa que todo Miembro

si le es posible debiera aumentar la cobertura de protección a trabajado res ocasionales, miembros de la familia del empleador respecto al trabajo que realicen por él, a todas las personas económicamente activas, los cónyuges e hijos de todos los enunciados con anterioridad y a todos los residentes, no subordinando el derecho a la asistencia médica a un período de calificación, otorgándola durante todo el tiempo que sea necesario aun por ausencia temporal del territorio o cuando el beneficiario deba recibir asistencia médica curativa o preventiva, éste aislado con motivo de una cuarentena, este bajo observación médica con fines de readaptación o tenga un permiso de convalecencia.

- Prestaciones de maternidad: En primer lugar encontramos el Convenio 3 relativo al empleo de las mujeres antes y después del parto, se refiera a la mujer entendida como toda persona del sexo femenino, cualquiera que sea su edad o nacionalidad, casada o no, el término hijo, comprende a todo hijo legítimo o no, se aplica a las mujeres que trabajen en empresas industriales o comerciales respecto al descanso anterior y posterior al parto de seis semanas respectivamente, con todas las prestaciones a que tenga derecho y después a recibir un tiempo determinado para la lactancia de su hijo; es revisado por el Convenio 103 que versa sobre la protección de la maternidad, siendo aplicable a las mujeres empleadas en empresas industriales y en trabajos no industriales y agrícolas, comprendidas las mujeres asalariadas que trabajen en su domicilio, en empresas públicas y privadas, ya sean industriales, extractivas, manufactureras, ingeniería civil, de edificación y de transporte. En los trabajos no industriales se comprenden los establecimientos comerciales, de comunicaciones y los establecimientos médico-hospitalarios; El término mujer lo a-

plica a toda persona del sexo femenino, cualquiera que sea su edad, nacionalidad, raza o creencia religiosa, casada o no y por el término hijo a todo aquel nacido dentro o fuera del matrimonio, fija el descanso en los 90 días como mínimo en atención al parto, debiendo tomar un descanso anterior y posterior a éste, así como un descanso suplementario al presentarse alguna complicación, siempre y cuando exista un certificado médico que lo constate, teniendo derecho a recibir prestaciones en dinero o en especie, fijadas por la legislación nacional, pero que le permitan conservar un nivel de vida adecuado, no debiendo representar menos de los tercios de las ganancias anteriores de la interesada, cuando se conciben en virtud de un sistema de seguro social obligatorio y se calculan de acuerdo con la categoría a que pertenezcan.

- Prestaciones de invalidez: Se adopta en 1933, el Convenio 37 relativo al seguro obligatorio de invalidez de los asalariados en las empresas, industriales y comerciales, en las profesiones liberales, en el trabajo a domicilio y en el servicio doméstico, se aplica a todos los mencionados con anterioridad con las excepciones que marque la legislación nacional de acuerdo a una tasa máxima de remuneración o que ejerzan habitualmente profesiones liberales, remuneración no en metálico, a los trabajadores que por su edad sean muy jóvenes o demasiado grandes para ingresar al seguro; los que trabajan a domicilio en circunstancias especiales o referidas a la familia del empleador, a los empleados en ocupaciones breves que no permitan una calificación, a los trabajadores inválidos o titulares de una pensión de invalidez, a los funcionarios o personas que disfruten de una renta privada similar a la de la pensión que les determina la legislación, los trabajadores que durante sus estudios realicen

alguna actividad remunerada y los trabajadores al servicio de empleadores agrícolas. Tratándose de los antiguos asegurados obligatorios no sujetos a pensión, se les dan dos opciones: la continuación voluntaria del seguro o la conservación de los derechos mediante el pago regular de una prima especial a estos efectos, a menos de esos derechos se conserven de oficio o que, en el caso de una mujer casada se conceda al marido que no esté sujeto a la obligación del seguro, la posibilidad de ser admitido en el seguro voluntario, otorgándose así eventualmente a la mujer el derecho a una pensión de vejez o de viudedad. El Convenio 38 es similar salvo que se aplica a los trabajadores agrícolas; estas fueron modificadas por el Convenio 128, en 1967 que prevé un nivel mínimo de prestaciones superior al del convenio 102, e impone obligaciones con respecto a los servicios de readaptación profesional y a la colocación de los trabajadores incapacitados. La Recomendación 131, que lo completa dispone que la legislación pertinente debería extenderse a todas las personas económicamente activas.

- Prestaciones de vejez: En 1933, se adopta el Convenio 35 relativo a los asegurados de la industria y de la agricultura. Convenio 36 previene seguros obligatorios de vejez, pues les debían pagar pensiones al tener una edad que no excediera de sesenta y cinco años; el Convenio 128 los modifica, estipulando pensiones de vejez más favorables.

- Prestaciones de sobrevivientes: El Convenio 39 para la industria y el Convenio 40 para la agricultura, establecen el seguro obligatorio en favor de las viudas y huérfanos, de cada rama respectivamente. El Convenio 128 que revisa los convenios más antiguos sobre el tema, prevé prestaciones mínimas más altas que las del convenio 102.

- Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedad profesional: El Convenio 12, adoptado en 1921, se limita a disponer que los asalariados agrícolas deben estar amparados por la legislación que exista sobre indemnización por accidentes del trabajo. El Convenio, de 1925, - en cambio especifica que la indemnización -normalmente en forma de - renta- se pagará a la víctima o a sus derechohabientes cuando un accidente del trabajo, cause una incapacidad permanente o la muerte. El Convenio 18, de 1925, dispone que se indemnizará a las víctimas de enfermedades profesionales conforme a los principios generales de las leyes sobre accidentes de trabajo. El Convenio 102 aumenta todas estas concesiones, como ya se mencionó con anterioridad, siendo revisadas estas normas por el Convenio 121, de 1964, que comprende las contingencias derivadas de un estado mórbido, de la incapacidad para trabajar derivada de ese estado, de la pérdida parcial o total para generar ganancias que excedan de un grado prescrito o de la disminución física, así como la pérdida de los medios de existencia a consecuencia de la muerte del sostén de familia, debiendo establecer cada Miembro una definición de accidente del trabajo y una lista de enfermedades reconocidas como de carácter profesional o que permitan establecer su origen como tal, garantizando las prestaciones monetarias de las contingencias especificadas y la asistencia médica necesaria, estableciendo las modalidades bajo las cuales se - ran cubiertas, permite en caso de considerarse conveniente que se de, él pago de una suma global para utilizarse de manera particularmente ventajosa para el beneficiario de acuerdo al equivalente actuarial de los pagos periódicos, así como incrementos en los pagos periódicos cuando la - persona incapacitada requiera la ayuda o asistencia constante de otra -

persona. En caso de muerte del sostén de familia determina un pago periódico en beneficio del viudo incapacitado, la viuda, los hijos a cargo del fallecido y a toda otra persona designada por la legislación nacional, - los gastos funerarios de acuerdo a una tasa presrita, no inferior al - costo normal. Otorga el derecho a apelar en caso de que el beneficiario - no este de acuerdo con la calidad o cantidad de la prestación, ante el - organo designado por el Estado Miembro, constriniéndolos a facilitar los medios para la readaptación profesional y la colocación adecuada de las personas que quedaron invalidas. La Recomendación 121, que lo complementa considera accidentes de trabajo: a los ocurridos durante la jornada de - trabajo o cerca del lugar de su desempeño, así como los ocurridos duran- te, periodos razonables antes y después de las horas de trabajo, relacio- nadas con éste, los sufridos durante el trayecto respectivo de su casa- al trabajo y viceversa, donde toma habitualmente sus alimentos o le es - proporcionada su remuneración, todo ello condicionado a una presunción - razonable en relación con el trabajo, debiendo pagarse las prestaciones- monetarias por incapacidad temporal o permanente al primer día de la - cesación de ganancias, no debiendo ser inferior a cierto límite que le - permita una vida decorosa, pudiendo cubrirse periodicamente o bien en - tregar una suma global en proporción equitativa a un periodo de tres - años.

- Prestaciones de desempleo: Es hasta el convenio 44, de 1934, cuando se - establece la necesidad de implantar un sistema encargado de pagar una - prestación por oposición a un "socorro", a los desempleados involunta- rios, aunque debemos aclarar que han sido en número bastante reducido - las ratificaciones que a recibido, por el hecho de que la mayoría de los países no se encuentran en posibilidad de otorgarla, por las condiciones

principalmente económicas que se lo impiden, además de que suponen una -
reglamentación muy especial, para evitar abusos e injusticias con las -
personas que los solicitan. En el Convenio 102 se mencionan disposicio -
nes al respecto.

- Seguridad Social y Migración: La mayoría de los convenios sobre segu -
ros sociales o seguridad social prevén expresamente la igualdad de tra -
to, ya sea con respecto a todos los trabajadores extranjeros, ya sea por -
lo menos a favor de los ciudadanos de otro Estado que hayan ratificado -
el respectivo convenio. Tratándose de indemnización por accidentes se a -
doptó el Convenio 19, en 1925, considera que se debe conceder a los nacio -
nales de los otros Estados obligados por él, los mismos derechos que a -
sus propios nacionales en esa materia y no pueden imponerles ninguna -
condición de residencia. El Convenio 118, de 1962, prevé la igualdad de -
trato a los trabajadores de los demás países que ratifiquen el convenio
respecto a las nueve ramas de la seguridad social, aunque pueden aceptar
sólo alguna de esas, subordinando su concesión a una condición de resi -
dencia, integrando un sistema de conservación de derecho adquirido y de
derecho en vía de adquisición, siendo aplicable también a los refugiados
y apátridas sin condición de reciprocidad.

El problema de la conservación de los derechos adquiridos o en cur -
so de adquisición por los trabajadores migrantes plantea dificultades -
especiales porque las legislaciones nacionales se basan en principios -
distintos, el deseo de superar esas dificultades llevó a la adopción del
Convenio 48, de 1935, que prevé la creación de un sistema internacional -
para conservar los derechos adquiridos en el seguro de invalides, vejes,
y muerte (viudas y huérfanos). El Convenio 157, de 1982 que revisa el con -

venio 4º y completa el convenio 11º declara que se aplica a : asisten -
 cia médica, prestaciones económicas de maternidad, prestaciones de invali -
 des, prestaciones de vejez, prestaciones de supervivencia, prestaciones en
 caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional, prestaciones de
 desempleo y prestaciones familiares. Cuando se dan las condiciones de re -
 ciprocidad entre dos o más países miembros para otorgar las modalidades
 mencionadas con anterioridad, respecto de personas que se encuentren en
 su territorio y requieran alguno de los servicios otorgados en las ramas
 citadas, deberán comprender por lo menos a trabajadores asalariados, in -
 cluidos los fronterizos, los de temporada, así como los miembros de sus -
 familias y sus supervivientes que sean nacionales de uno de los Miem -
 bros interesados o bien refugiados o apátridas que residan en el terri -
 torio de uno de estos Miembros, las modalidades de reembolso de las pre -
 staciones otorgadas y los gastos efectuados, a no ser que se haya conveni -
 do la renuncia a ello, así como las reglas destinadas a evitar la acumu -
 lación indebida de cotizaciones u otras formas de contribución o de -
 prestaciones. Tratándose de trabajadores asalariados o independientes -
 que trabajen en un país miembro cuya sede se encuentre en otro país -
 miembro, así como trabajadores de buques con bandera de otro país miem -
 bro, pertenecieran al sistema del país en el cual tienen su residencia.

Los estados Miembros deberán colaborar para conservar los derechos -
 de las personas que hayan estado sujetas sucesiva o alternativamente a
 las legislaciones de dichos Miembros, previendo la totalización, en la me -
 dida necesaria de los períodos de seguro de empleo, actividad profesio -
 nal o residencia, para garantizar en la admisión al seguro voluntario o
 la continuación facultativa del seguro en los casos apropiados y la ad -

quisición, conservación o recuperación de los derechos y dado el caso el cálculo de las prestaciones, tomando como un sólo periodo el cumplimiento, cuando se tengan varios con diferentes estados, a beneficiarios que sean nacionales de un Miembro, refugiados o apátridas, sin distinciones basadas en el lugar de residencia, asimismo podrán acortar la provisión de las prestaciones a beneficiarios que residan en el territorio de un miembro, que no sea el competente. (25) La Recomendación 107, de 1983, contiene un anexo sobre un acuerdo modelo para facilitar la celebración entre Estados Miembros de la O.I.T., de acuerdos bilaterales o multilaterales destinados a salvaguardar en forma pormenorizada la conservación de los derechos. (26)

2) EL ASSESORAMIENTO A PAISES EN DESARROLLO ACERCA DE MUJ DIVERSAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA PLANIFICACION, LA ELABORACION DE LEYES, LA FINANCIACION Y LA ADMINISTRACION EN MATERIA DE CIBUDAD SOCIAL.

La Organización Internacional del Trabajo ha ido y continua dando ayuda práctica y asesoramiento a sus Estados Miembros, en sus primeros años, ésta asistencia consistía generalmente en el envío desde la sede en Ginebra de misiones de explicación o asesoramiento. Ni siquiera la Segunda Guerra Mundial interrumpió estas actividades, pues durante su desarrollo se enviaron expertos en misión a Bolivia, Ecuador, México para que

(25) Oficina Internacional del Trabajo, Las normas internacionales del Trabajo, 2a. ed., Ginebra, 1985, pp. 37, 40

(26) Oficina Internacional del Trabajo, Convenios y Recomendaciones, 2a. ed., Ginebra, 1984, pp. 234, 340, 654, 879, 1186, 1258, 1687, y 2147

colaboraran en la elaboración de una nueva legislación. Para que un proyecto pueda ser costeado a cargo del programa de cooperación técnica de la Organización, la respectiva solicitud debe ser presentada por uno o varios gobiernos, por una organización regional o intergubernamental o por organizaciones de empleadores o de trabajadores, conjuntamente con el gobierno del país o por conducto de éste, dando preferencia a los proyectos de corta duración, llevándose a cabo a través de tres métodos principales de ejecución :

a) el envío de expertos, comprendidos consejeros regionales, al país o países de que se trate, en los proyectos de corta duración como una misión preliminar o exploratoria o una breve misión de asesoramiento de alto nivel, usualmente se confían a miembros del personal de la sede o de la oficina regional; para los proyectos más prolongados, se contratan a expertos exteriores debidamente calificados, su tarea es difícil además de competencia técnica requiere tacto y diplomacia, facilidad para adaptarse rápidamente a las diferentes condiciones que prevalecen en los países en desarrollo y una clara conciencia del hecho de que los métodos y técnicas de uso común en el país de procedencia del experto, no producirán necesariamente los mismos resultados en otros lugares. ¿ causa de que la Organización esta constituida en forma tripartita, en una fase temprana de cada misión se hace lo necesario para que los expertos se pongan en contacto con representantes de los círculos empresariales y sindicales, lo que les permita familiarizarse con las actitudes, necesidades y las circunstancias de su nuevo medio, además donde ya existe algun régimen en funcionamiento, quizás las organizaciones de empleados y de trabajadores participen activamente en su administración, pero

aunque así no fuera,seran partes interesadas cuando llegue el momento - de estudiar la oportunidad de aplicar cualquiera proposiciones o reco - mendaciones que la Organización formule basándose en la labor de los ex - pertos.En todo proyecto de naturaleza práctica se espera del gobierno - del país que destine funcionarios "de contraparte" para trabajar con el experto a fin de que puedan ser instruidos por él,para que prosigan su labor o lo aspectos más importantes de ella,después que la misión de á - quel haya llegado a su fin,no todas las misiones alcanzan todos los ob - jetivos inicialmente fijados,porque es sólo sobre el terreno donde pue - den apreciarse las posibilidades reales de efectuar la tarea y el orden de prioridad de cada una de sus diversas fases,hasta puede ocurrir que, luego de madura reflexión,el experto llegue a la conclusión de que los planes no se ajustan a la realidad o son demasiado ambiciosos para el - estado de desarrollo alcanzado hasta el momento,no dando por lo tanto - efecto al proyecto.Pero casi todas las misiones tienen éxito,aunque al - gunas pueden llevar más tiempo del esperado para dar sus frutos y los - resultados positivos de otras pueden no ser exactamente los mismos que se esperaban.

Se de señalar la importancia del asesoramiento profesional de un ac - tuario en la etapa de planificación y a intervalos regulares,una vez en - trado en funcionamiento,pues ningún régimen merece denominarse de segu - ridad social si no puede garantizar,dentro de límites razonables que es - tara en condiciones de pagar las prestaciones que promete cuando debe - hacerlo,antes de instituir un régimen es menester estudiar a fondo sus - métodos de financiación y escoger uno que pueda ponerse en práctica y - sea eficaz,esto vale tanto para un régimen establecido por ley como pa -

ra uno fundado voluntariamente, en ambos casos, quienes han asumido la responsabilidad de crearlo deben, puesto que quieren alcanzar sus fines- conseguir los medios.

b) la concesión de becas de formación o perfeccionamiento para ayudar a funcionarios jóvenes de países en desarrollo a obtener de una manera práctica informaciones de primera mano o formación profesional en alguna administración o institución nacional que se ocupe de la planificación o gestión de la seguridad social. Aunque estas becas son útiles, hay que reconocer que no pueden reemplazar los años de estudio -sobre todo práctico- de las técnicas, la dirección y el uso de datos estadísticos, así como muchas otras materias que un funcionario de una nación en desarrollo tiene que dominar para poder desempeñar en forma competente un alto cargo directivo en una institución de seguridad social.

c) la organización de seminarios o cursillos regionales en los que se estudian diversos aspectos de la seguridad social con la ayuda de expertos nacionales e internacionales, cuyos objetivos son mejorar las clasificaciones técnicas del personal directivo, administrativo y técnico de las instituciones de seguridad social, la instrucción y la dirección de las discusiones no sólo están a cargo de los técnicos y consultores de la Organización, sino también y en medida cada vez mayor, de altos funcionarios administrativos de instituciones de seguridad social de la región, cuya autoridad derivada de su experiencia práctica, les da una mayor significación a estos cursillos y seminarios.

De todo lo mencionado con anterioridad, podemos considerar que se traduce en:

- Colaboración en un estudio general de la situación económica, social y

administrativa del país y en la elaboración del esquema de un régimen de seguridad social adaptado a las necesidades actuales, a las posibilidades administrativas y a los requerimientos previsibles del futuro.

- Preparación de legislación de seguridad social, con inclusión no sólo de las leyes, sino igualmente de sus reglamentos de aplicación, este servicio se presta tanto cuando hay necesidad de elaborar legislación por primera vez, como cuando es menester modificar o reemplazar la legislación existente.

- Estudio de los problemas de organización y administración de una institución de seguridad social a fin de mejorar las técnicas y procedimientos en que se basa el funcionamiento del régimen. El estudio puede ser general o bien tener por objeto algún campo especializado como el sistema de contabilidad, la organización de la recopilación, el análisis y la presentación de datos estadísticos, la mecanización del proceso de datos o las cuestiones actuariales.

- El estudio que plantean los problemas de presentación de la asistencia médica bajo un régimen de seguridad social. (27)

Los programas de seguridad social modernos pueden ser vistos como medios para redistribuir el ingreso dentro de su campo de acción y según sus modalidades, permiten beneficiar a los trabajadores accidentados o enfermos, haciendo que se les reserve una parte de los frutos de la producción corriente, asegurar pensiones mínimas a los trabajadores peor pagados, en parte a expensas de sus compañeros mejor remunerados; repar

(27) Oficina Internacional del Trabajo, Introducción a la ..., op.cit., pág.93

tir más ampliamente el costo social de la viudez, la invalidez, etc., merced a medidas impositivas apropiadas, siendo el instrumento por medio del cual el sector industrial puede contribuir directamente al establecimiento de servicios básicos de salud para toda la población y en general ayudar a restablecer en cierta medida el equilibrio económico en beneficio de los menos favorecidos.

" Si en lo social el efecto general de un programa de seguridad social es el mejoramiento de la calidad de la vida, en lo económico su efecto general es una redistribución del ingreso. Un regimen redistribuye de dos formas:

- horizontal: que es inherente a cualquier tipo de regimen que funcione según el principio del seguro o de solidaridad entre el trabajador sano y el enfermo, entre el trabajador en actividad y el jubilado, o, entre el trabajador con hijos y el que no tiene ninguno.

- vertical: o sea la transferencia del poder adquisitivo desde los grupos de altos ingresos hacia las personas de medios económicos más modestos, utilizando instrumentos de tipo inmediato como los impuestos directos, el control de precios, de ingresos y de beneficios o instrumentos de carácter no inmediato como los subsidios" (28)

3) LA COORDINACION DE SU LABOR CON LA DE OTRAS ORGANIZACIONES QUE SE OCUPAN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

(28) Oficina Internacional del Trabajo, Introducción a la ..., op.cit., pág. 144.

Después de terminada la Segunda Guerra Mundial, la O.I.T., amplió su campo de acción por conducto principalmente de las Naciones Unidas a raíz de la adopción por su Asamblea General, en 1949, del Programa Ampliado de Asistencia Técnica -a cuya disposición se pusieron los servicios de las Naciones Unidas y de sus organizaciones especializadas- y de la creación de 1965 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuya administración se halla bajo la autoridad general del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y el Programa se financia mediante contribuciones voluntarias de los Estados Miembros de ésta o de sus organizaciones especializadas. Todos los proyectos y programas para los cuales se solicita la asistencia financiera del PNUD, deben tener como objetivo fomentar la autosuficiencia de los países en desarrollo - en cuanto a capacidad directiva, técnica, administrativa e investigativa- para elaborar y ejecutar políticas y planes de desarrollo, por consiguiente, las proposiciones de financiación deben conformarse a los criterios fijados por la Asamblea General; los gobiernos que solicitan asistencia financiera para proyectos, cuya ejecución este a cargo de la O.I.T., o por otras organizaciones especializadas deben demostrar que han sido seleccionados con arreglo a necesidades prioritarias, que influirán directamente en el desarrollo económico y social del país, previendo dentro de lo posible dejar su administración y supervisión al país beneficiario, integrándolos al esfuerzo nacional de desarrollo, coordinándolos con otros programas de asistencia y que no obedecen a consideraciones políticas.

Desde su fundación en Bélgica, en 1927, la Asociación Internacional de la Seguridad Social, auspiciada por la O.I.T., han mantenido estrechas

relaciones, es una organización internacional de servicios, instituciones u organismos administradores de una o varias ramas de la seguridad social o de la mutualidad, su Asamblea General se reúne cada tres años, - brinda a sus miembros la oportunidad de enterarse de las tendencias generales que se manifiestan en las diversas ramas de la seguridad social y en su administración y de intercambiar puntos de vista acerca de - ellas; sus actividades técnicas se realizan por medio de comisiones permanentes, con su propio campo de competencia:

- seguro de asistencia médica y de enfermedad;
- seguro de accidente del trabajo y de enfermedad profesional;
- seguro del desempleo y conservación del empleo;
- seguro de vejez, de invalidez y de sobrevivientes;
- prestaciones familiares;
- prevención de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales;
- organización y métodos;
- otros asuntos comunes a todas las ramas, como las cuestiones jurídicas actuariales y estadísticas.

El Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social recibe ayuda técnica y financiera de la O.I.T., revistiendo singular importancia a raíz de la adopción en 1966 por la Organización del Programa de Ottawa, que fija las directrices para el desarrollo, reforma y mejoramiento de - la seguridad social en la región, la formación profesional que se imparte en el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social cuenta - con la asistencia de la Organización y le sirve como instrumento para conseguir sus objetivos.

En el continente africano destacan la Organización de la Unidad -
Africana, la Organización Común Africana y Mauricioiana, así como otras or-
ganizaciones regionales y subregionales, como beneficiarios de la activi-
dad de la O.I.T. en esta región, en busca de los ideales de justicia so-
cial, solidaridad nacional y la solución a ciertos problemas comunes a -
la mayoría de ellos, como países nuevos y en desarrollo que desean conso-
lidarse dentro de un contexto universal. (29)

4) UN PROGRAMA PERMANENTE DE ENCUESTAS E INVESTIGACIONES.

La necesidad de elaborar nuevos programas nacionales de seguridad -
social y de responder a las continuas exigencias de que los regímenes -
existentes se amplíen, se adapten a nuevas circunstancias y proporcionen
una protección automática y de verdadero valor hace que la búsqueda de
mejoras vaya más allá de los meros cambios de rutina, como el ajuste en-
la cuantía de las prestaciones y sobrepase las fronteras nacionales, la
O.I.T. realiza estudios internacionales porque considera que las compa-
raciones entre las diferentes experiencias nacionales son singularmente
valiosas para sus Estados Miembros en momentos en que se ven obligados
a expender o reexaminar sus metas en lo relativo a la seguridad social,
asimismo intensifica sus estudios e investigaciones a fin de encontrar-
soluciones a los diferentes problemas en esta área, considerándolos des-
de una triple perspectiva: la que versa sobre las políticas y normas, la

(29) Oficina Internacional del Trabajo, Introducción a la..., op.cit.,
pp.193-196.

que tiene por objeto el examen a fondo de ciertos temas especializados y la destinada a la preparación de publicaciones concebidas especialmente para el perfeccionamiento profesional en la materia.

Las encuestas tiene por objeto establecer un estado completo y coordinado por países, de las operaciones financieras, de todos los regímenes de seguridad social y proceder a una comparación internacional de los datos que muestre, en particular la evolución de los ingresos y los egresos durante los periodos considerados, la repartición de los ingresos según su proveniencia y la repartición de los egresos según los regímenes. Para que pueda apreciarse la importancia de la seguridad social en la economía de cada país, los datos se relacionan con los diversos totales de las cuentas nacionales y con estadísticas demográficas. (30)

(30) Oficina Internacional del Trabajo, El Costo de la Seguridad Social, Duodécima encuesta internacional, 1961-1963, cuadros comparativos, Ginebra, 1968, pág. 48

CAPITULO TERCERO.

B) SITUACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO
DESARROLLADO (PAISES REPRESENTATIVOS) :

1) ALEMANIA.

Las primeras leyes que crean y regulan un auténtico seguro social , son promulgadas por el canciller Otto Von Bismarck,durante la época del emperador Guillermo I, y son la Ley del Seguro Obligatorio de Enfermedades,establecida el trece de junio de 1883,la siguiente versa sobre el Seguro de Accidentes de Trabajo de los obreros y empleados de las empresas industriales,el seis de julio de 1884,posteriormente la Ley del Seguro de invalides y de vejes,el veintidos de junio de 1889,siendo las características de estas leyes:

- " a) Participación del trabajador en el costo del seguro, salvo en el de accidentes de trabajo, íntegramente sostenido por el patrón, con ajuste primero a la doctrina romana de la culpa extracontractual aquiliana y después por la teoría de la responsabilidad objetiva del riesgo creado.
- b) Participación del Estado, en representación de la sociedad interesada en el sostenimiento de los seguros de invalides, vejes, enfermedad y maternidad.
- c) Administración autárquica del sistema de seguros, con intervención de los destinatarios del servicio, patrones y trabajadores." (31)

Es en el año de 1900 que se unifican en modalidades específicas que son: accidentes, enfermedad e invalides, estableciéndose hasta el año de -

1911 el Código Federal de Seguros Sociales y la Ley de Seguros de empleados particulares.

La Constitución de Weimar de 1918 estableció principios tales como:

- " - competencia federal,
- seguros contra los riesgos de vida en el trabajo,
- predominio de las prestaciones preventivas,
- intervención de los asegurados en la administración de los seguros, abarcando las ramas de seguro obligatorio de accidentes y enfermedades profesionales, enfermedad y maternidad, seguro obligatorio de invalidez, vejez y muerte (obreros, empleados y mineros) y el seguro contra el paro involuntario" (32)

Se incorpora en el año de 1926 el seguro de desempleo, autorizando al gobierno a dictar las disposiciones pertinentes hasta 1934.

A raíz de los sucesos ocurridos en el desarrollo y fin de la Segunda Guerra Mundial, tras la derrota alemana, este país fue dividido en dos zonas de influencia, de acuerdo a los criterios de las naciones vencedoras, en primer lugar mencionaremos a la República Federal de Alemania, cuya Ley Fundamental fue promulgada el veintitres de mayo de 1949, declarando que la dignidad de la persona humana es sagrada, teniendo el poder público la obligación absoluta de respetarla y protegerla, en cuanto a los derechos de carácter individual consigna la igualdad ante la ley, libertad de creencia, de opinión, de conciencia, protegiendo la institución del matrimonio, a la familia y a los menores, estableciendo en favor de las madres el derecho a la asistencia colectiva. La Constitución de 1971 no supera estas disposiciones.

Es un país con múltiples instituciones que operan en forma autónoma cuyo sistema comprende :

- enfermedad,

- maternidad,
- muerte, invalides,
- vejes, accidentes de trabajo y asignaciones familiares,
- desempleo.

Todo ello en favor de los trabajadores dependientes.

En cuanto a los cuidados médicos se refiere, prevalece la medicina gratuita o casi gratuita y del tercero que paga, ya que los médicos son remunerados de una manera más o menos directa y según las modalidades variables, por los organismos que cubren el seguro de enfermedad.

El seguro de desempleo fue creado con la intención de que realmente favorezca a aquellos que lo requieran, pues la prestación del mismo puede reducirse, si se comprueba que el desempleado, ya no está en condiciones de recibir su remuneración anterior. Desde el año de 1957 se han aumentado las medidas de readaptación para incrementar la capacidad de gnancia de los asegurados, así como el nivel de las pensiones.

Respecto a las prestaciones en dinero: a corto plazo se tiende a una diferenciación creciente de las prestaciones, correspondiente a una disminución del carácter nacionalista de los subsidios de protección a la familia y a reforzar el afán compensatorio de las cargas, tomando en consideración el nivel de ingreso familiar. A largo plazo el porcentaje de los gastos destinados al seguro de vejes está encaminado a otorgar al jubilado una garantía que se corresponda con los dos tercios de sus ingresos en activo, por una carrera normal, calculándose en forma ilimitada.

La República Democrática de Alemania legisló en esta materia en el año de 1947, creando el seguro obligatorio único que cubre los riesgos -

de invalides, vejez, muerte, enfermedad, maternidad y enfermedades profesionales, aplicable a todos los trabajadores con excepción del riesgo de paro, en donde se ampara a los dependientes exclusivamente, contribuyendo - por igual al sostenimiento del sistema los trabajadores y los patrones, siendo casi de unificación perfecta. En la Constitución de siete de octubre de 1949, se enuncia que:

" animada del deseo de garantizar la libertad y los derechos del hombre, de edificar la actividad de la comunidad y de la economía en un espíritu de justicia social, de servir a la causa del progreso de la sociedad, de desarrollar la amistad con todos los pueblos - y de garantizar la paz..." (33)

Reglamenta la vida económica y los principios de la justicia social con objeto de asegurar a todos una existencia digna de la persona humana, consigna capítulos sobre la familia, maternidad, educación y enseñanza

2) INGLATERRA.

En el capítulo primero mencionamos ya, las leyes más importantes que a través del tiempo se han creado en este país, hasta el proyecto de Sir William Beveridge, cuyas tendencias más importantes son: la universalidad del campo de aplicación; la uniformidad de los derechos y obligaciones de todos los sujetos protegidos; la igualdad de la tasa de beneficio de subsistencia y de la tasa de contribución; la unificación de la responsabilidad administrativa; la coexistencia del régimen contributivo -

(33) Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Internacional Social, Ed. Porrúa, México, 1979, pág. 81.

del seguro social y por el otro lado el del Servicio Nacional de Salud; considerando a la asistencia social como no contributiva.

Como país miembro de la Comunidad Económica Europea y signante del Convenio Europeo de Seguridad Social, posee un número variable de regímenes, con un campo de aplicación más o menos amplio, con una reglamentación y gestión autónoma, ya que no se establecen nuevos regímenes nacionales de seguridad social, sino regímenes complementarios, en beneficio indistintamente de los trabajadores de los diferentes países que los integran, conjuntamente a la seguridad social legal de cada uno, que establece las disposiciones pertinentes propias de la materia.

Se financian los órganos de gestión con fondos públicos.

Los cuidados médicos se proporcionan gratuita o casi gratuitamente y el tercero que paga, puesto que los honorarios médicos son suministrados de una manera más o menos directa y según las modalidades variables por los organismos que atienden el seguro de enfermedad.

Las prestaciones en dinero a largo plazo -pensiones- se calculan de acuerdo a un sistema de garantía doble que trata de cubrir no sólo la conservación del nivel de vida de acuerdo a un mínimo vital, sino también a un mínimo social.

Se ha modificado el monto de las prestaciones que perciben las personas que no trabajan, adecuándolos proporcionalmente al movimiento ascendente de los precios y de los ingresos obtenidos por las personas que sí están empleadas.

La política nacional a seguir es garantizar un mínimo vital y social como un derecho, de todas las personas que integran a la sociedad, independientemente del hecho de que exista una relación laboral o no.

3) ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

La Ley de Seguridad Social de 1935 establecía un seguro de dos -
 vías basado en el empleo, por oposición a la asistencia basada en la de-
 pendencia, el componente del seguro establecía un sistema central alrede-
 dor de las pensiones de vejez y de supervivencia, la compensación a los-
 trabajadores y el seguro de desempleo, se financiaba mediante una combi-
 nación de aportaciones de empleadores y empleados basado en nóminas.

Fue uno de los países con situación de multiplicidad, tendiendo ha -
 cia la unificación, la Social Security Act, agrupó varios regímenes: fede-
 ral de seguros sociales obligatorios de vejez y muerte, coordinado fede-
 ral-estatal de paro y asistencia a los ancianos, huérfanos y ciegos. En -
 1946 se crea la Agencia Federal de Seguridad Social y la Administración
 de Seguridad Social, siendo substituidas en 1953 por el Ministerio de Sa-
 lud, educación y bienestar. En 1960 se aumentaron los beneficios para el-
 seguro de vejez-invalidez y sobrevivencia, aplicándose a padres emplea-
 dos en negocios propiedad de sus hijos, las de los ferroviarios, mejoran-
 do la asistencia social y médica e integrando al sistema a gran número-
 de empleados estatales y federales.

Debemos hacer notar que el término seguridad social se restringe en
 este país al seguro social, el cual no considera como un derecho ciudadana-
 do legítimo, mientras que la asistencia se considera como una generosi-
 dad pública, concedida por caridad y que impone un estigma de desamparo
 al receptor.

Se cuenta con una estructura centralizada y unificada en la adminis-
 tración de fondos y leyes, con una especie de sistema quasi corporativo-

de representación en forma de consejos asesores, siendo una asignación - periódica voluntaria la de sus integrantes.

- Cocientes de Trabajo. Se legisla en esta rama a partir de 1908 para los empleados federales, continuando en 1911 con su promulgación en diez Estados, actualmente todos ellos cuentan con la legislación correspon - diente en la materia de carácter obligatorio, a excepción de tres Esta - dos, donde se realiza mediante asegurador público o privado o auto-segu - ro. Se aplica a los asalariados de la industria, el comercio y la mayor - parte de los empleados públicos, excluyendo a trabajadores agrícolas, oca - sionales, domésticos y de empresas con menos de cinco empleados; se finan - cia por la aportación casi exclusiva del empleador, salvo cotizaciones - nominales en algunos Estados a cargo del asegurado y por el gobierno pa - ra el caso de sus empleados, no exigiendo un período mínimo de califica - ción para obtenerlo; la prestación por incapacidad temporal es en la ma - yoría de los Estados del $66 \frac{2}{3} \%$ de los ingresos normales, pagaderas en un período máximo de siete días; la prestación por incapacidad permanen - te o pensión es igual a la anteriormente citada, pagadera en forma vita - licia o por la duración de la incapacidad en la mayoría de los Estados, pero solamente durante 312 a 600 semanas; si es por incapacidad parcial, ésta sera proporcional a la pérdida del salario o a tasa íntegra duran - te menos semanas en caso de laños enumerados en una escala; la pensión - para los sobrevivientes en caso de muerte del asegurado es del 35 al $60 \frac{2}{3} \%$ de sus ingresos para la viuda o bien del 60 al 90 ; para la viuda con hijos, proporcionándola en algunos casos a otros sobrevivientes con - derecho como padres, hermanos o hermanas a cargo y se otorga un subsidio para los gastos de sepelio.

- Asignaciones Familiares. Se manejan a través de un régimen coordinado federal-estatal para la asistencia (pagos en dinero y servicios sociales) a familias indigentes con hijos a cargo (llamado AFDC).
- Desempleo. La Ley Federal de 1935 exige aplicar impuestos a los empleadores, en beneficio de los empleados públicos estatales y locales, a los de la industria, el comercio, domésticos, siendo a cargo del empleador el impuesto federal de 0.8% de la nómina imponible, así como el impuesto estatal que varía de 0.6 a 4.8%, exigiendo en la mayoría de los Estados un cierto número de semanas de empleo, así como su inscripción en el servicio de empleo; se cubre el 50% del salario en la mayoría de los Estados, con algún porcentaje suplementario por personas a cargo, con una extensión de hasta 34 semanas.
- Enfermedad y Maternidad. Se aplica a todos los trabajadores asegurados o pensionados de alrededor de 65 años, los otros servicios se otorgan mediante seguro voluntario, se financia con la aportación del empleador y del asegurado del 1.30% de la nómina, y del gobierno en el caso de esas personas de edad avanzada no aseguradas. Para acceder a estas prestaciones se debe encontrar al sujeto en una categoría cubierta. La prestación en dinero de maternidad se cubre íntegramente, en el de enfermedad se da una proporción variable según el porcentaje trimestral o anual de ingresos, pagadera de manera inmediata a partir de la hospitalización hasta un período de veintiséis semanas; las prestaciones médicas son cubiertas directamente por los aseguradores a los proveedores de los servicios o reembolsando a los pacientes una parte de los gastos efectuados, en caso de hospitalización, atención post-hospitalaria, servicios de laboratorio y de radiografía, para el asegurado y las-

personas a su cargo, en el caso de los indigentes de cualquier edad, no integran al programa coordinado de asistencia federal-estatal de servicios médicos.

- **Vejez, Invalidez y Muerte.** Se aplican a todas las personas que ejercen una actividad remunerada, excluyendo a trabajadores agrícolas ocasionales, empleados domésticos y trabajadores independientes cuyo ingreso sea inferior a un determinado porcentaje, con una cobertura voluntaria para empleados de instituciones sin fines de lucro, la mayor parte de los gobiernos estatales y locales, con una aportación por el asegurado del 5.-70% de los ingresos; para el trabajador independiente del 10.40%; para el empleador de 5.40% sobre la nómina. El gobierno subordina su asignación a un examen de los recursos del individuo, para el caso de la pensión de vejez se exigen de 62 a 65 años de acuerdo a determinadas condiciones de aseguramiento, en el caso de extranjeros debe haber una reciprocidad para reconocer derechos, para el empleado y las personas a cargo, siempre y cuando satisfagan el examen de residencia, basada en los ingresos cubiertos desde 1950 hasta la edad de jubilación, ajustándolo automáticamente según los costos de la vida, adicionando un 50% por persona a cargo sea la esposa, el marido, hijos menores de 16 años o inválidos a cualquier edad; para la pensión de invalidez se requiere la existencia de una incapacidad que impida ejercer una actividad remunerada substancial debida a un daño que se espera dure por lo menos un año o resultar en muerte, basada en los ingresos después de 1950 o transcurridos los 21 años de edad hasta el comienzo de la incapacidad, con un ajuste automático al costo de la vida, adicionando las mismas cantidades que en el caso anterior para las personas a cargo, pagando a los inválidos y ciegos necesitados una asignación subordinada a un examen de recursos; para la-

pensión de sobrevivientes se exige que el difunto fuera pensionado o tu-
 viera un trimestre de seguro por cada año desde 1950 (contar con 21 años
 si fue después) y anterior al año de fallecimiento, con un mínimo de 60 -
 trimestres de seguro en los 13 trimestres anteriores al fallecimiento -
 en el caso de huérfanos y viudas de edad avanzada con hijos a cargo, -
 otorgándose el 100% de la pensión si se tienen 65 años, reduciéndose si
 con menos años, del 75% para la viuda o viudo con hijos a cargo menores
 de 16 años o inválidos, en el caso de huérfanos se otorga el 75% de la
 pensión para cada hijo menor de 18 años, si se encontraban los padres a
 cargo del difunto se cubre el 82.5% de la pensión si tiene 62 años, o si
 hay dos personas con derecho el 150%, asignando según examen de recursos
 a huérfanos necesitados y parientes con quienes viven fondos del progra-
 ma coordinado federal-estatal de asistencia, todo ello administrado se-
 gún sea el caso por el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud y Servi-
 cios Humanos, Administración de la Seguridad Social, Ministerio del Teso-
 ro, aseguradores privados y agencias públicas federales y estatales.

g) SITUACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO
 EN VIAS DE DESARROLLO (PAISES REPRESENTATIVOS) :

1) CHILE.

Es uno de los primeros países latinoamericanos que crea un sistema-
 de seguridad social, que establece en 1924, creciendo en cobertura y bene-
 ficios hasta llegar a cubrir el 75% de la población. Se basaba en un sig-
 tema simple de gastos, era administrado por instituciones semipúblicas -
 que recaudaban contribuciones obligatorias de los empleados y empleado-

res, con estos recursos se financiaban las pensiones, las indemnizaciones por despido, la compensación de desempleo, los subsidios de incapacidad, las asignaciones familiares y la medicina preventiva y curativa. El sistema de salud era manejado mayoritariamente por tres instituciones: el Servicio del Seguro Social (SSS) que cubría a más del 45% de la fuerza de trabajo -obreros-, la Caja de Empleados Particulares (EMPART) cubriendo a un 11% básicamente empleados y la Caja de Empleados Públicos (CANAPETU) que abarcaba al 7% de la fuerza de trabajo, mientras que el 12% restante era cubierto por más de treinta instituciones, ocasionando una multiplicidad excesiva al atender separadamente a cada rama de actividad, estando todo bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Es en 1981 cuando el gobierno militar implanta un nuevo régimen de seguro privado obligatorio, retirando progresivamente al anterior, los trabajadores que no estaban cubiertos por él, podían acceder al nuevo, hasta marzo de 1986, recibiendo el crédito necesario para establecer su cobertura, abarca por el seguro obligatorio a obreros y empleados y en forma voluntaria a trabajadores independientes.

- Accidentes de Trabajo. La primera ley sobre esta materia se la en 1916, hasta la actual de 1963, se aplica a personas empleadas, empleados públicos, estudiantes empleados por la universidad y trabajadores independientes, es financiado por el empleador que paga el 1% de la nómina, más 0.4% según la industria y el riesgo, siendo subvencionado por el gobierno, no exige período mínimo de calificación para otorgarse, la prestación por incapacidad temporal es del 85% de los ingresos, ampliándose hasta 24 meses y ajustándose a las variaciones en el índice de precios - en caso de incapacidad permanente total será por lo menos del 70% de el

ingreso, si es parcial el 35% del salario base, abarca servicios médicos, odontológicos y farmacéuticos necesarios, hospitalización, prótesis, rehabilitación y readaptación profesional, por todo el tiempo que sea necesario, en caso de fallecimiento derivado de éste, se paga el 50% de la pensión del asegurado a la viuda de 45 años de edad o con hijos a cargo, variando el porcentaje en el caso de huérfanos, otorgándose un subsidio para gastos de sepelio de dos meses de salario.

- Asignaciones Familiares. Además de la Ley de 1924, se da la de 1937 para empleados y la de 1953 para obreros, estando vigente la de 1974 para obreros y empleados, relacionada directamente con el empleo, se aplica a personas empleadas y beneficiarios del seguro social con derecho, estableciendo un régimen especial para personas necesitadas, esta rama es subvencionada totalmente por el Estado.

- Desempleo. La Ley en vigor es de 1974, se otorga a personas empleadas, es financiado totalmente por el gobierno, exige un período de calificación de 52 semanas de cobertura durante los dos años anteriores, estar inscrito en el servicio de empleo y estar desempleado por causas ajenas a su voluntad, pagándoseles el 75% de los salarios mensuales imponibles durante los últimos seis meses, pudiendo extenderse hasta 12 meses y continuar recibiendo las asignaciones familiares y las prestaciones de maternidad y médicas.

- Enfermedad y Maternidad. Abarca a todos los trabajadores, estando en vigor indefinida y conjuntamente con el régimen viejo de seguro social, se financia exclusivamente por la aportación del asegurado del 6%, no requiere período de calificación, las prestaciones otorgadas varían de acuerdo a la institución con que el trabajador realice el contrato de seguro de por lo menos 12 meses de asistencia, si se tratara del asegurado

rado del régimen anterior, tanto en la prestación de enfermedad como de maternidad se paga el 100% del promedio del salario diario imponible, cuya duración es variable según las condiciones del individuo, a través de el Servicio Nacional de Salud, se otorgan las prestaciones médicas que comprenden asistencia general y especializada, exámenes médicos periódicos, hospitalización, medicamentos, tratamiento odontológico y asistencia de maternidad, así como asistencia por personas a cargo cubriendo ciertos requisitos.

- Vejez, Invalidez y Muerte. Se aplica a obreros, empleados, trabajadores independientes, con regímenes especiales para empleados ferroviarios, portuarios y marinos, empleados públicos y otros más, en el régimen anterior se financia por el asegurado, 18.89 para obreros y 19.94 % para empleados, y con subvenciones especiales del gobierno, la pensión de vejez para obreros requiere de 65 años de edad (hombres), 60 años (mujeres), dentro de un rango de 500 a 800 semanas de cotización, la prestación en dinero va del 50 al 70 % del salario base para los obreros, con un incremento por determinado tiempo posterior a la fecha del otorgamiento, suplemento por cada hijo y ajustándose anualmente a las variaciones en el índice de precios, en el nuevo régimen la exigencia de edad es la misma en hombres y mujeres, que el anterior, con 20 años de cotización y el cese de la actividad antes del límite de edad si la pensión es igual al 70% del promedio de los ingresos durante los últimos diez años, la prestación en dinero se integra con las cotizaciones del asegurado más el interés acumulado, puede retirar de una cuenta controlada para asegurar entradas durante el término medio de vida o contratar con un asegurador privado para una renta anual; La pensión de invalidez en el régimen anterior para

los obreros requiriendo un mínimo de cincuenta semanas de cotización y 50 % de semanas desde la cobertura inicial, para los empleados se requiere del 67% de incapacidad, variando del 70 al 100% del salario base en el caso de los obreros. por invalidez total va del 50 al 70 % del salario base, con un suplemento por cada hijo, si es parcial se paga la mitad de la pensión; según el nuevo régimen la pensión se da cuando se pierden $\frac{2}{3}$ de la capacidad de trabajo, mediante aseguradores privados, variando según las condiciones de la póliza. La pensión de sobrevivientes cuando cotize 52 semanas para huérfanos y 104 para viudas, la prestación se otorga a la viuda de cualquier edad y al viudo inválido del 50% del salario base tanto para obreros como para empleados, agregando un porcentaje por cada huérfano, con un subsidio para gastos de sepelio en ambos casos de tres meses de salario mínimo; en el régimen nuevo se requiere que al fallecer reuniera las condiciones para la pensión o era pensionado, otorgándose las prestaciones mediante aseguradoras privadas variando las tasas según la edad del difunto, el número de personas a cargo y la institución particular, organizados administrativamente por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Salud, Servicio Nacional de Salud en el régimen anterior, y en el actual por la Caja Nacional de Salud, Superintendente de las Administradoras de Fondos de Pensiones, Servicio del Seguro Social, Superintendencia de Seguridad Social.

2) PERU.

La primera Ley se da en el año de 1911, siendo la actual de 1971 es

utilizado el régimen de seguro social.

- **Accidentes de Trabajo.** Se aplica a los obreros, incluyendo pasadores y personal doméstico, su financiamiento es a cargo del empleador en un rango del 1 al 12.2% según el grado de riesgo y la tasa de accidentes, el gobierno cotiza como empleador, no se exige período mínimo de calificación, la prestación por incapacidad temporal es del 70% de los jornales, durante el tiempo que sea necesario, por incapacidad permanente es del 80% del promedio de los jornales por más de 65% de incapacidad, reduciéndola si es del 40 al 65%; en casos que requieran de asistencia permanente el 100%, además de un suplemento, las prestaciones médicas consisten de asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria y prótesis necesarias, la pensión a los sobrevivientes es del 50% de la incapacidad total para la viuda o viudo inválidos, huérfanos del 25%, a falta de los anteriores el 25% para los padres, por cada uno, hasta un máximo del 100% de la pensión del asegurado, así como un subsidio para gastos de sepelio de la suma a tanto alzado de dos meses de ingresos.

- **Enfermedad y Maternidad.** La Ley es de 1979, se aplica a asalariados, pensionados y asegurados voluntarios, cuya aportación en el caso del asegurado es de 2.5% de los ingresos hasta 7.5 veces el salario mínimo, a los trabajadores independientes es del 7.5% de los ingresos hasta cinco veces el salario mínimo, más 2.5% de los ingresos entre 5 y 7.5 veces el salario mínimo, en el caso del pensionado al 4% de ésta, para el empleador es del 5% de la nómina hasta 5 veces el salario mínimo y el gobierno cotiza como empleador, requiere para adquirir derechos de tres o cuatro meses de cotización en los últimos seis meses de cotización, para la maternidad debe haber comenzado la cobertura por lo menos nueve meses antes del parto, se paga el 70% de los ingresos, en un período de se-

para que va desde veinte días hasta once meses y diez días, la prestación de maternidad es de 100% de los ingresos pagaderos por 45 días antes y 45 después del parto, con asignaciones de lactancia en un 25% del salario mínimo por ocho meses, las prestaciones médicas son proporcionadas por los servicios de salud del Instituto o servicios contratados o reembolso de gastos médicos de acuerdo a una tabla de honorarios máximos, comprende asistencia médica general y especializada, maternidad, odontología, hospitalización, servicios de laboratorio, prótesis y medicamentos, por un período de 12 meses o más si el paciente está recuperándose, la esposa del asegurado recibe lo mismo que la asegurada mencionada con anterioridad, así como el hijo por un período de un año, para la asistencia médica.

- Vejes, Invalidez y Muerte. La Ley actual data de 1973, denominada Ley de Jubilación de Seguridad Social unificada, se aplica a los asalariados incluyendo los empleados públicos, empleados de empresas cooperativas y de propiedad de los trabajadores, artistas y personal doméstico, trabajadores independientes y personas que están económicamente activas pero fuera de empleo cubierto pueden afiliarse voluntariamente, es financiado en la misma proporción por el asegurado, el empleador y el gobierno que la anterior de enfermedad y maternidad, la pensión de vejes es otorgada a los 60 años (hombres) y 55 años (mujeres), con quince y trece años de cobertura, o cinco años para un régimen especial, pudiendo reducirse por cinco años en caso de trabajo insalubre y peligroso, jubilación anticipada a los cincuenta y cinco años en caso de una incapacidad no relacionada con el trabajo, o después de treinta años de cobertura (hombres) y veinticinco (mujeres), se trata de una pensión del 50% del promedio de

los ingresos de los últimos 3 y 5 años, más el 2 o 2.5% por año que pase de 13 a 15 años, el régimen especial es el 50% del promedio de los ingresos en los últimos 5 años, más 1.2 (hombres) o 1.5% (mujeres) por cada año de cotización adicional, con suplementos por personas a cargo de 2 a 10% de los ingresos por el cónyuge y del 2 al 5% por cada hijo, con una prestación máxima del 80%, reduciéndose por cada año anticipado del 4%; la pensión de invalidez es por la pérdida de dos terceras partes de la capacidad de ingresos, debiendo estar empleado o tener 36 meses de cotización, en los últimos 18 meses, o bien 12 meses si se tiene de tres meses hasta 15 años de cotización, otorgándose el 50% del promedio de ingresos de los últimos 3 a 5 años, más 1% por año de cotización que pase de 3 años, se cubre después de la prestación de enfermedad, se entrega un suplemento por personas a cargo siendo del 2 al 10% por el cónyuge y de 2 a 5% por cada hijo, hasta un máximo del 80% de la prestación total, se otorga un suplemento adicional si se requiere asistencia permanente; la pensión de sobrevivientes se tiene derecho a ella cuando el asegurado era beneficiario de pensión o reunía las condiciones necesarias al momento de fallecer, se entrega a la viuda o viudo inválido con un monto del 50%, 20% de la pensión por cada hijo o el doble si se trata de huérfanos de padre y madre, si tenía a cargo a sus padres el 20% para cada uno, hasta un máximo de 100% de la pensión del asegurado, se da un subsidio para gastos de sepelio hasta de cuatro veces el salario mínimo, con un suplemento si se requiere asistencia permanente, todo ello se organiza por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social y el Instituto Peruano de Seguridad Social.

3) URUGUAY.

- **Accidentes de Trabajo.** La Ley actual es de 1941, se aplica a los asalariados de la industria y el comercio, trabajadores agrícolas y personal doméstico, es financiado por el empleador, mediante cotizaciones que varían según el riesgo, para los trabajadores domésticos se hacen estimaciones con arreglo a la extensión de tierras que el empleador cultiva, no se exige período mínimo de calificación, la prestación por incapacidad temporal es del 50% de los ingresos hasta el 66²/₃ %, si la incapacidad es permanente total sera del 100% de los ingresos, si es permanente parcial es de un tanto por ciento de los ingresos correspondiente a la pérdida de ingresos, siendo las prestaciones médicas de asistencia médica, quirúrgica, hospitalización, medicamentos y prótesis, en caso de fallecimiento le corresponde a la viuda o viudo inválido el 50% de los ingresos del asegurado, para los huérfanos del 20 al 100%, en ausencia de los mencionados con anterioridad a los padres y los abuelos.

- **Asignaciones Familiares.** La Ley de 1980, incluye a los asalariados, personal doméstico y beneficiarios del seguro social, contiene un régimen especial para empleados públicos, se financian con la aportación del asegurado del 13 al 16 % de los ingresos en la industria y el comercio, para los trabajadores agrícolas el 9% de los ingresos, a los empleados públicos del 13%, del empleador del 10 al 14,1 de la nómina en la industria y el comercio, a los trabajadores agrícolas del 10 % de la nómina y a empleados públicos del 15%, por parte del gobierno se asignan los productos de determinados impuestos, ayudando a financiar el déficit, para adquirir derechos se requiere que el hijo sea menor de 14 años, 18 si es

estudiante, sin límite si es inválido, otorgándose no menos del 8% del salario mínimo mensual.

- Desempleo. La Ley es de 1974, agrupa a asalariados de la industria y del comercio, con regímenes especiales para las industrias frigorífica y lanera, es financiada con las mismas aportaciones por parte del asegurado, empleador y gobierno que el párrafo anterior, se requiere para acceder a ella de un período de seis meses de cotización, dos años de residencia, no estando desemplando por abandono voluntario del trabajo o la participación directa en huelgas, siendo la prestación del 50% de los ingresos, con un suplemento por la esposa del 20% y pagadera hasta 180 días al año.

- Enfermedad y Maternidad, Las Leyes actuales son de enfermedad de 1975 y la de maternidad de 1980, la primera se aplica a personas empleadas en la construcción, transporte, marina mercante, ciertas industrias y miembros de sociedades comerciales y cooperativas, las empresas que proveen una cobertura comparable pueden liberarse, aportan el asegurado el 3% de los ingresos, el empleador el 4% de la nómina y el gobierno asigna el producto de diversidad de impuestos para cubrir el déficit, la prestación de enfermedad en dinero es de tres meses de cotización o 75 días - en los últimos doce meses, se cubre el 70% de los ingresos, con un máximo de tres veces el salario mínimo, para la prestación de maternidad se requiere estar actualmente asegurado o ser beneficiario de las prestaciones de desempleo, se cubre el 100% de los ingresos, pagaderas seis semanas antes y después del parto, bajo el régimen de asignaciones familiares, cubren servicios médicos completos por medio de regímenes mutualistas especiales, en el caso de las personas a cargo la asistencia de ma -

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

90

tornidad para la esposa del asegurado y de peditria para hijos menores de 5 años, a través del régimen de asignaciones familiares.

- Vejes, Invalides y Muerte. Las primeras leyes datan de 1838 (funcionarios federales de la administración central), 1896 (maestros), 1904 (el resto de los funcionarios federales), 1919 (servicios públicos), 1925 (empleados bancarios), 1928 (industria y comercio), 1934 (empleadores), 1941 (trabajadores independientes), 1942 (servicio doméstico), 1943 (trabajadores agrícolas), 1954 (profesiones liberales), rigiendo en la actualidad las leyes de 1979 y 1982 se aplican a los trabajadores asalariados e independientes y regimenes por separado para empleados bancarios, notarios y miembros de las profesiones liberales, su financiamiento es igual que en caso de las asignaciones familiares, se adquieren los derechos para la pensión de vejes a la edad de 60 años (hombres) y 55 años (mujeres) con 30 años de cobertura, reduciendose en caso de trabajo peligroso o maestría, aumentandose en cinco años respectivamente, con diez años de servicios para pensión reducida, la pensión anticipada disponible para políticos, jueces y maestros con un periodo de 20 a 25 años de servicios, con reducciones en el monto líquido, en el caso de pago de las pensiones normales va del 60 al 65% para hombres y mujeres respectivamente, del promedio de los ingresos en los últimos 4 años, más 5% para cada cinco años de trabajo adicionales, hasta el 70% de los ingresos, se pagan 13 pensiones mensuales al año, con ajuste automático de acuerdo a las variaciones en los salarios, además de un subsidio subordinado al examen de recursos para necesitados mayores de 70 años; para la pensión de invalides se exige la incapacidad para cualquier empleo, pagadera por 5 años si la incapacidad es para el empleo previo, requiere de 10 años de residencia en

el caso de extranjeros, se cubre con el 70% de los ingresos promedio en los últimos cuatro años, siendo un mínimo que varía entre el 85 % del sa lar io m í n i m o en la fecha de retiro hasta un máximo de siete veces el sa lar io m í n i m o, pagándose trece pensiones mensuales al año, ajustándose -
anualmente en forma automática de acuerdo a la variación de los sala -
rios, con un subsidio especial para personas mayores de 70 años que lo -
necesiten, de acuerdo a un examen de recursos; la pensión de sobrevivien -
tes, se otorga si el fallecido era pensionado o si dentro de un año de -
su muerte tenía empleo cubierto o recibía prestaciones de desempleo, no
pagaderos en el extranjero, salvo convenio de reciprocidad; se cubre has -
ta el 75% del promedio de los ingresos en los últimos cuatro años, paga -
dera a la viuda, esposa divorciada que recibe alimentos, viudo inválido a
cargo o hija soltera de 45 años que cuidó de los padres, se reduce en ca -
so de haber otros beneficiarios como padres inválidos, hijos adoptivos, -
hijastros, se pagan trece pensiones mensuales al año, haciéndose un ajus -
te automático anual de acuerdo a las variaciones en los precios y sala -
rios, dando un subsidio para gastos de sepelio de hasta cuatro veces el
salario mínimo, se organiza toda esta estructura por el Ministerio de -
Trabajo y Seguridad Social, la Dirección General de la Seguridad Social,
el Banco de Seguros del Estado.

CAPITULO CUARTO

H) SITUACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

1) ANTECEDENTES HISTORICOS.

Tratáremos de esbozar brevemente la evolución que en nuestro país ha tenido esta arca, empezaremos diciendo que en la época prehispánica, - el emperador Moctezuma consideró como un deber del Estado, mirar por los ancianos e impedidos, ordenando la construcción en Culhuacán de un hospital y hospicio donde se les atendiera como a gente estimada y digna de todo servicio. También se ha constatado que en cada uno de los palacios se mandó recoger a todos aquellos enfermos e incapaces de servir al Estado para que fueran atendidos por separado, asimismo destaca la acción masiva en favor del "calpulli" -que era un tipo de organización a través del cual se otorgaba cierta seguridad a los miembros que la integraban- o de la incipiente solidaridad surgida por la afinidad en el quehacer de los "pillis" y "maesuales".

En las "cajas de comunales indígenas" se integraban fondos de ahorro común destinados a los servicios municipales y religiosos de la comunidad, a la enseñanza, atención médica gratuita, protección de ancianos y desvalidos y al fomento agrícola con la concesión de créditos.

En el período colonial, por Cédula Real de 2 de junio de 1774 se funda el Monte de Piedad en México, similar al que existía en la Villa y Corte de Madrid, en 1776 el régimen de montepío incluye la asistencia social a los trabajadores del Virreinato, extendiéndose posteriormente a las viudas y huérfanos de los empleados de los Ministerios de Justicia y de la Real Hacienda, mediante el reclamo para la organización de oficinas.

Resalta también el sistema de contraprestación, el cual establece - cuotas destinadas a cubrir los riesgos por anticipado, se basa en el sistema anterior y el de las cofradías de origen español.

Las primeras ordenanzas promulgadas en la metrópoli en favor de los nativos de la Nueva España, fueron las Leyes de Burgos, que contenían - prestaciones tales como dos periodos de trabajo al año con una duración de cinco meses y entre ambos cuarenta días de licencia al indio para - que cuidara sus propios bienes, alimentación proporcional al trabajo realizado, evitar los trabajos pesados a los niños y a las mujeres embarazadas, dignificación del trabajo de los capataces y la designación de visitadores destinados a cerciorarse del cumplimiento de estas leyes. (34)

Dentro del periodo revolucionario del movimiento de Independencia - es redactado por el Congreso del Anáhuac, el documento denominado por José María Morelos y Pavón "Sentimientos de la Nación Mexicana", asentando en un parrafo "que las leyes que dióte nuestro Congreso deben ser tales que moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto,..." (35)

Es hasta el año de 1856 en que el trabajo esta colocado en la era - de la tolerancia de las instituciones, pues en la Constitución de 1857 - se reconoció el derecho natural de los hombres a formar asociaciones, pero no les otorgo personalidad jurídica, castigando el Derecho Penal, - "el uso de cualquier violencia física o moral que tuviera por objeto -

(34) cfr. Trusba Urbina, Alberto, La Nueva Legislación de Seguridad Social en México, Ed. UNAM, México, 1977, pp. 216-219.

(35) Remolina, Felipe, (elección), Declaraciones de Derechos Sociales, - Ed. del Quinto Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, México, 1974, pág. 285.

hacer que subieran o bajarán los salarios o impedir el libre ejercicio del comercio o del trabajo". (36) Durante este tiempo se vinculaba al trabajador y empleador a través del Código Civil como contrato de alquiler, en 1870 se le considera como contrato de mandato, por lo que los daños causados al trabajador en el desempeño de sus labores no eran cubiertos por el patrón, creándose por tanto las mutualidades obreras para ayudarse en estos casos. En 1906, el Partido Liberal toma como una de sus banderas la justicia social al trabajador, pues su condición humana nos obliga a poner a su alcance todos los beneficios de la sociedad y a los cuales tiene derecho, como integrante de ésta.

José Vicente Villada, en el Estado de México y Bernardo Reyes en Nuevo León, trataron de iniciar una tímida reforma en beneficio de los trabajadores, procurando evitar mediante una rudimentaria legislación laboral, los problemas de los obreros y sus familias, derivados de los riesgos profesionales. Rodolfo Reyes presentó al Ministerio de Fomento, en 1907, un proyecto de Ley Minera, considerando como beneficiarios de los seguros de vida de los obreros, a las personas que ellos designaron, contemplaba la federalización de la legislación del trabajo. En el año de 1913 es presentado un proyecto por el Estado de Aguascalientes para reglamentar las leyes existentes en forma federal, principalmente en el caso de riesgos profesionales, consideraba la creación de cajas a cargo de los patrones que contrataran con instituciones de seguros las pólizas que cubrirían estos riesgos, se obligaba a proporcionar habitaciones adecuadas, así como satisfactoras de primera necesidad al prestatario.

(36) Remolina, Felipe (selección), op. cit., pág. 435.

tendría derecho a un porcentaje del sueldo en caso de fallecimiento de un familiar cercano.

- Breve reseña sobre los ordenamientos laborales más destacados de 1915 a 1942. En 1915 que el Estado de Yucatán, promulga su Ley del Trabajo a iniciativa del General Salvador Alvarado, en ella se restringe el trabajo de mujeres y niños, procura rescatar al hombre del temor ante una vejez desvalida y funda un sociedad mutualista del Estado, que otorgará pensiones en caso de vejez o muerte del asegurado, en cuanto a los riesgos profesionales, propone la creación de una "Junta técnica" encargada de estudiar los inventos o mecanismos que eviten los siniestros, mientras tanto, se dictan medidas generales para reglamentar la higiene y seguridad en los talleres, se fijan indemnizaciones en caso de riesgo profesional y se autoriza a los patrones a contratar con compañías de seguros, para que los substituyan en sus obligaciones respectivas, siendo el primero en establecer el seguro social obligatorio en México. Ese mismo año la Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de Hidalgo reglamenta la actuación de las compañías aseguradoras que cubren el riesgo, sometiéndolas al control del Departamento del Trabajo.

En 1916 se instaló el Congreso Constituyente de Queretaro que expidió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, la que en su artículo 123, fracción XXIX, consideró de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, debiendo fomentar tanto el gobierno federal como los estatales la organización de estas instituciones.

En 1919 se formuló un proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito -

y Territorios Federales, que proponía la constitución de cajas de ahorros, cuyos fondos tendrían por objeto, entre otros, impartir ayuda económica a los obreros cesados, los trabajadores tendrían la obligación de entregar a las cajas el cinco por ciento de sus salarios y los patrones aportarían el cincuenta por ciento de la cantidad que les correspondía a sus asalariados por concepto de utilidades en las empresas, de acuerdo a la fracción VI del artículo 123 Constitucional.

Bajo el gobierno de Alvaro Obregón, el nueve de diciembre de 1921, es presentado el proyecto que plantea la creación de un fondo de reserva formado a partir de la contribución del dieciocho por ciento del salario de los obreros, que aportarían los empresarios y administraría el Estado, al tiempo que, por otra parte, se acordaba la ayuda económica y otro tipo de prestaciones para los obreros que sufrieran accidentes, enfermedades, vejes, así como para los familiares de los que murieran.

El Código Laboral del Estado de Campeche, de 1924, estableció en su artículo 290, que el patrón podrá substituir con un seguro hecho a su costa, en beneficio del obrero, la obligación que tiene de indemnizar a éste en los casos de accidentes y enfermedades del trabajo.

Las leyes de trabajo de Tamaulipas (1925) y Veracruz (1925), establecieron que los patrones podrían substituir las obligaciones sobre enfermedades y accidentes profesionales, con el seguro hecho a su costa y en favor de los trabajadores, en sociedades lebidamente constituidas, con suficientes garantías y aprobación de los gobiernos de los Estados, pero si optaban por ello los empresarios, no podían dejar de pagar las primas correspondientes sin causa justificada, pues de hacerlo los obreros y las compañías aseguradoras tenían acción para obligar a los patrones a

efectuar el pago, mediante juicio sumario seguido ante la Junta Central de Conciliación y Arbitraje. Ese mismo año fue elaborado el proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 123 Constitucional, se proponía que los patrones debían pagar la atención médica y las indemnizaciones por los accidentes y enfermedades profesionales que estimasen pudiesen ocurrir durante el año, depositando en la forma y lugares previstos por el Ejecutivo Federal, la cantidad fijada por éste, también podían asegurarlos en empresas oficiales o particulares, o bien constituidas por ellos mismos, y en el caso de que se instituyese un Seguro Oficial por accidentes profesionales, enfermedades de trabajo, atención médica, etcétera, los empresarios estarían obligados a asegurar en él, al personal que tuvieran a su servicio.

En 1927, con el auge de las campañas presidenciales de Alvaro Obregón y Francisco Serrano, ambos tomaron como bandera el establecimiento de una legislación obrera, pero la sucesiva y violenta desaparición de ambos, lo impidió, por ello el presidente provisional Emilio Portes Gil propuso en el período extraordinario de sesiones de julio de 1929 a la Cámara de Senadores un proyecto para permitir al ejecutivo federal la creación de una ley del seguro social y federalizar la legislación laboral, siendo aprobada la reforma de la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional. En agosto de ese mismo año, siendo presidente del país Pascual Ortiz Rubio agiliza los trámites para la publicación de un ordenamiento que concedía carácter oficial y garantizaba la permanencia de fórmulas laborales ya existentes, que habían mostrado su eficacia conciliadora, tales como los sindicatos y las agrupaciones patronales, los contratos colectivos, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, se reiteraba -

la responsabilidad de los empresarios, respecto a los riesgos profesionales, permitiéndoles asegurar a sus empleados en instituciones privadas, se les concedió autorización por las Cámaras para expedir una Ley del Seguro Social antes del 31 de agosto de 1932, pero su renuncia en septiembre de ese año, dejó sin efecto lo planeado. En los años siguientes se proyectaron diversas leyes del seguro social en los Departamentos de Trabajo y de Salubridad Pública, en las Secretarías de Gobernación y de Hacienda y en la Comisión de Estudios de la Presidencia, quizá los más importantes fueron:

a) El proyecto de Ley del Trabajo y Previsión Social elaborado en 1934-consideraba el establecimiento de un servicio federal descentralizado a cargo del organismo denominado "Instituto de Previsión Social", que se caracterizaría por su autonomía, el carácter tripartita de sus integrantes, que tendría la obligación legal de cubrir cuotas, sin perseguir fines lucrativos, se otorgarían prestaciones en dinero, bajo la forma de subsidios temporales o pensiones, las prestaciones en forma global tendrían un carácter de excepción, además habría en especie las cuales consistirían en asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y en aparatos o accesorios terapéuticos, hospitalización y reeducación. (37)

b) Durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, es que se realizan otros estudios para establecer el seguro social, sobre estadísticas y datos del censo, además de que en la reunión de la Primera Conferencia de los Estados de América, miembros de la Organización Internacional del Trabajo, se hace alusión a la necesidad de que se establecieran, lo antes

(37) cfr. Arce Cano, Justavo, Los Seguros Sociales en México, s/n ed., Ed. Botas, México, 1944, págs. 230.

posible legislaciones adecuadas sobre la materia en todas las naciones signatarias de tales acuerdos, es así que el proyecto elaborado por la Secretaría de Gobernación, a cuyo cargo estaba Ignacio García Téllez, se refería a la creación de un Instituto de Seguros Sociales de aportación tripartita que incluía al Estado, a los trabajadores asegurados, y a los patronos de éstos, cubriría los riesgos y enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, invalidez, vejez y desocupación involuntaria además del seguro obligatorio para los obreros de bajos ingresos, a los peones aparceros y los arrendatarios, se establecían seguros facultativos con diversas modalidades para los trabajadores independientes y los asalariados que percibían ingresos superiores al máximo dentro del que es obligatoria la afiliación, así como para los ejidatarios; las aportaciones que el sistema otorgaría serían tanto directas e individuales que indemnizan(sic) por riesgos profesionales realizador como indirectas y colectivas encaminadas a la prevención de los riesgos a que se halla expuesto el trabajador por el desempeño de sus tareas, es enviado el proyecto a las Cámaras para su estudio, pero la situación existente en México, a raíz de la expropiación petrolera, es bastante delicada y no es aprobada, además del hecho de que consideraron que la base actuarial sobre la que se sustentaba era incompleta.

En 1941, la recién creada Secretaría del Trabajo, organiza el Departamento de Seguros Sociales, que presentaba al Ejecutivo poco después un documento en que se asentaba el hecho de que México, no contara todavía con una legislación de seguridad social ha pesar de haberse realizado varios proyectos al respecto y de las alusiones que sobre la materia realizaba la Organización Internacional del Trabajo hacia sus miembros.

bros y el interés general por ésta, entre los trabajadores y empleadores nacionales, por todo ello se instaura una Comisión Técnica para que elabore el proyecto de Ley de Seguros Sociales, siendo integrada por delegados de las Secretarías del Trabajo y Previsión Social, Economía Nacional, de Hacienda y Crédito Público, de Asistencia Social, del Departamento de Salubridad Pública y agrupaciones obreras y patronales, funcionando como presidente de ella, el enviado de la Secretaría del Trabajo, Miguel García Cruz, con la colaboración de Paul A. Tixier (vicepresidente de la O.I.T.) y el matemático checoslovaco Emilio Schoenbaum que ya había intervenido en las legislaciones de varios países europeos y latino americanos, una vez concluido el proyecto en 1942, se presentó a la consideración de la O.I.T. Sección de Seguros Sociales y a la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, resultando favorable en ambos casos el exámen del texto, por todo ello, es presentado a las Cámaras nacionales en México, constaba de diez capítulos: Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social :

- I. Disposiciones Generales;
- II. De los salarios y cuotas;
- III. Del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
- IV. Del seguro de enfermedades no profesionales y maternidad;
- V. De los seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte;
- VI. Del seguro facultativo y de los adicionales;
- VII. De la organización del Instituto Mexicano del Seguro Social;
- VIII. De la inversión de las reservas;
- IX. Del procedimiento para dirimir controversias;
- X. De las responsabilidades y sanciones.

Se definía al seguro social como un servicio público nacional, para cuya organización y administración se creaba un organismo descentralizado que llevaría el nombre de Instituto Mexicano del Seguro Social, se comprenderían las cuatro ramas del seguro obligatorio: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte, cesantía en edad avanzada, además se creaban seguros facultativos y adicionales, es de hacer notar la oposición manifestada al secretario del trabajo por las aseguradoras privadas que consideraban inequitativo el trato prodigado al Instituto, pero todo ésto fue deshechado por considerarse de mayor importancia la protección de los trabajadores, así como de sus familias en beneficio de la colectividad por entero.

En 1944, se reforma para concederle carácter de obligación fiscal a las aportaciones al seguro social, facilitando de esa manera su cobro y permitiéndole determinar el monto de los créditos y las bases para su liquidación.

En 1956 se presenta la iniciativa presidencial de Adolfo Rufo Cortines, para reformar el concepto de riesgo de trabajo y mejorar las prestaciones de índole médica, cultural, educativa y social, siendo aprobada ese año. Tres años después, bajo la presidencia de Adolfo López Mateos se realiza el proyecto que busca mejorar las prestaciones en dinero y los servicios médicos otorgados por el seguro y para implantar la incorporación al régimen de ciertos grupos de trabajadores rurales y urbanos, también es aprobada.

Es durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez en 1970 que se termina un proyecto de reformas a la Ley del Seguro Social que tendía a

actualizar el contenido antiguo de la Ley, de acuerdo a las nuevas circunstancias, implantando cambios que además de considerar al seguro obligatorio, garantizaran el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, pero las condiciones imperantes, obligaron a una completa reestructuración, presentando para el efecto un proyecto de ley al Consejo en pleno del I.M.S.S., de las Secretarías del Trabajo y la Presidencia, previo análisis por parte de la O.I.T. y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y pasando al estudio por las Cámaras, donde fue aprobada, siendo los títulos:

- I. Disposiciones Generales (artículos 1 al 10);
- II. Del régimen obligatorio del Seguro Social (dividido en 8 capítulos);
- III. Del régimen voluntario del Seguro Social (artículos 224 a 231);
- IV. De los servicios sociales (artículos 232 a 237);
- V. Del Instituto Mexicano del Seguro Social (en seis capítulos, artículos 240 a 266);
- VI. De los procedimientos y de la prescripción (tres capítulos, artículos 267 a 280);
- VII. De las responsabilidades y sanciones (artículos 281 a 284).

Abarca a la totalidad de la población nacional, sin distinción alguna respecto a la existencia de una relación de trabajo, ya que la realidad es diferente para cada clase de personas que componen la sociedad, lo que conlleva falta de integración, ha pesar de ello, se propone garantizar los derechos adquiridos por los trabajadores con cobertura y los derechos por adquirir de la población en general. Contiene como prin -

cipales elementos el sistema contra la pérdida del salario del obrero - en caso de enfermedad o accidente del trabajo, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. El sistema de financiamiento ejercido de manera tripartita determinó la posibilidad en forma compartida del desarrollo futuro de las prestaciones médicas, como un adelanto en relación con otras instituciones extranjeras, los servicios desde el principio beneficiaron a los familiares directos del trabajador, con excepción de la atención necesaria por contingencias laborales, que sólo sería proporcionada al asegurado.

Los servicios médicos prestados a la población derechohabiente específicamente consistían en asistencia médica general en las Unidades y mediante visitas a domicilio, diagnóstico médico, atención de cirujanos y especialistas, medicamentos, atención obstétrica, servicios de hospitalización y tratamiento odontológico. (38)

2) LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Enuncia que la seguridad social tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, siendo su instrumento básico el seguro social, el cual comprende:

1. El régimen obligatorio:

- I. Riesgos de trabajo;
- II. Enfermedades y maternidad;
- III. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y

(38) ofr. Instituto Mexicano del Seguro Social, 40 años de historia, 1943-1983, México, 1983, pp. 16, 17, 20, 25, 42, 45-56.

IV. Guarderías para hijos de aseguradas.

Comprende este régimen a todos los que la ley enuncia en sus artículos doce y trece.

La Ley considera riesgos de trabajo, los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo, así como el traslado de su casa al lugar de labores y de éste a aquél. La enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios, los daños causados pueden producir: incapacidad temporal, permanente parcial, permanente total o muerte, por lo que atendiendo al concepto de la Ley Federal del Trabajo, tienen derecho a asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia y rehabilitación, variando el monto de la pensión de acuerdo a la incapacidad presentada o en caso de fallecimiento del asegurado en que se pagará la pensión correspondiente a la esposa, o a su falta a la concubina a los hijos, o a los ascendientes que dependían de él.

Seguro de enfermedades y maternidad: comprende al asegurado, el pensionado por incapacidad permanente, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, viudez, orfandad o ascendencia y a los familiares que están colocados en el supuesto mencionado, en ambos casos de seguro se requiere la certificación médica proporcionada por el Instituto, para el caso de enfermedad se proporciona asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, hasta un plazo de cincuenta y dos semanas, prorrogables por igual período, la prestación en dinero es cubierta mientras dure la incapacidad hasta cincuenta y dos semanas, prorrogables por veintitrés sema-

nas más,exigiendo un período de calificación de cuatro cotizaciones inmediatamante anteriores a la enfermedad;en el caso de maternidad se otorga a las aseguradas asistencia obstétrica,ayuda en especie por seis meses para lactancia y una canastilla al nacer el hijo, en el caso de las beneficiarias sean esposas,concubinas del asegurado o pensionado tienen derecho a las dos primeras prestaciones exclusivamente,para las aseguradas la prestación en dinero es del cien por ciento del salario promedio de su grupo de cotización,por cuarenta y dos días anteriores y posteriores al parto,exigiéndole un período de calificación determinado específicamente.

Seguro de Invalidez: Exige un período de calificación de ciento cincuenta cotizaciones semanales,otorgandosele pensión temporal o definitiva,asistencia médica,asignaciones familiares y ayuda asistencial,a partir del día en que se produzca el incidente,por todo el tiempo que dure la consecuencia,debiendo someterse a los estudios y exámenes que fije el Instituto,si no se presenta a ellos,se suspende la pensión.

Seguro de vejez: Para disfrutar de él,se requiere que el asegurado haya cumplido setenta y cinco años de edad y tenga reconocidos un mínimo de quinientas cotizaciones semanales,gozando de él a partir de que cumpla éstos requisitos y lo solicite al Instituto,por la cantidad que éste determine y con las siguientes prestaciones pensión,asistencia médica,asignaciones familiares y ayuda asistencial.

Seguro de cesantía en edad avanzada: para acceder a él,se requiere un período de calificación de quinientas cotizaciones semanales reconocidas por el Instituto,tener sesenta años de edad y haber quedado sin trabajo remunerado,se otorga pensión,asistencia médica,asignaciones fa-

miliars y ayuda asistencial, pudiendo empezar a disfrutarla a partir de el momento en que cubra los requisitos y lo solicite ante los organos - correspondientes, su otorgamiento excluye la posterior solicitud de otra pensión, sea por invalidez o vejez, salvo que se reintegre al régimen obligatorio, aplicandose entonces otro tipo de disposiciones.

Seguro por muerte: al acaecer el fallecimiento del asegurado o del pensionado por invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada el Instituto - otorgará a sus beneficiarios, la pensión que corresponda sea de viudez, - orfandad o de ascendientes, ayuda asistencial a la pensionada por viudez cuando ser requerido, de acuerdo a un dictamen médico, así como asistencia médica de conformidad con otras disposiciones pertinentes al caso, - se exige un período de calificación de ciento cincuenta cotizaciones semanales al asegurado o estar recibiendo los beneficios de una pensión - de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, además de que el fallecimiento no se deba a un riesgo de trabajo, ya sea del asegurado o pensionado. En el caso de un asegurado fallecido que gozara de una incapacidad permanente derivada de un riesgo igual, pero que no hubiera tenido como consecuencia la muerte y tuviere un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales, causando posteriormente baja del régimen obligatorio, - cualquiera que fuere el tiempo transcurrido desde la fecha de ésta, también tendrán derecho los beneficiarios a la pensión, en el caso de un - asegurado que gozaba de una pensión por incapacidad permanente total, - que fallece no como consecuencia de un riesgo de trabajo, sin cubrir el mínimo de cotizaciones mencionadas en el supuesto anterior, sus beneficiarios tienen derecho a la pensión, si la que gozó el fallecido no tuvo una duración mayor de cinco años. Tienen derecho a ser beneficiarios la

esposa del asegurado o pensionado, a su falta, la mujer con la que vivió - como si fuera su marido los cinco años anteriores a su muerte o hubiera tenido hijos con él, siempre y cuando ambos estuvieran libres de matrimonio, si existen varias mujeres colocadas en el mismo supuesto, ninguna recibirá nada, igual pensión le corresponderá al viudo incapacitado totalmente, que hubiera dependido de la asegurada o pensionada fallecida, la - cuantía de la pensión será igual al noventa por ciento de la que correspondería por invalidez, vejez, o cesantía en edad avanzada que el pensionado fallecido disfrutara o en el caso del asegurado lo que le habría correspondido en caso de invalidez, el derecho para exigir esta prestación - comenzará el día de la muerte del asegurado o pensionado, cesando a la - muerte del beneficiario, cuando la viuda o concubina contraiga matrimonio o se encuentre en concubinato, recibiendo en éstas últimas condiciones - una suma global equivalente a tres anualidades de la cuantía de la pensión que disfrutaba. Los hijos tienen derecho a una pensión de orfandad, - al ser menores de dieciséis años o hasta los veinticinco años si están en planteles del sistema educativo nacional y no tienen trabajo remunerado, si son mayores de dieciséis años y no pueden mantener un trabajo propio o padece una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, mientras ello no desaparezca, otorgándose si el asegurado tenía un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales variando del veinte al treinta - por ciento de la pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada - que le correspondía por haberla disfrutado o de invalidez suponiendo que se hubiera realizado. En caso de no existir ninguno de los beneficiarios anteriormente citados, se proporcionará a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del asegurado o pensionado -

do fallecido, una cantidad igual al veinte por ciento de lo que le correspondiera por la pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada.

2. El régimen voluntario.

Se integra por el seguro facultativo y el seguro adicional, el primero se contrata con el Instituto en forma individual o colectiva, proporcionando prestaciones en especie en el caso de enfermedad y maternidad, a familiares del asegurado no protegidos o bien a personas de los artículos doce y trece de la Ley, bajo condiciones especiales, el seguro adicional se refiere a la satisfacción de las prestaciones económicas pactadas en los contratos-ley o en los contratos colectivos de trabajo que fueren superiores a los de la misma naturaleza que establece el régimen obligatorio del seguro social, correspondiendo las prestaciones económicas a los seguros de Riesgo de Trabajo, invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada y muerte, en ambos casos se determinan reglas y se realizan estudios específicos. (39)

Dentro del tránsito de los seguros sociales a la seguridad social, la cobertura a los grupos sin capacidad contributiva que constituyen por los de profunda marginación rural, suburbana y urbana, significa uno de los avances más notables de la seguridad social en México, plasmada con posterioridad en el convenio suscrito en 1979 entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados de la Presidencia de la República -

(39) *ofr. Ley del Seguro Social. artículos: 2o., 4o., 6o., 11, 12, 13, 32, 36, 48, 49, 50, 92, 99-102, 119-159, 164-166, 174-202, 224-231.*

(COPLAMAR), para el establecimiento de un programa de solidaridad social por cooperación comunitaria en las áreas marginadas, el objetivo de COPLAMAR es estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, sugiriendo y determinando la coordinación de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración pública federal, así como los programas destinados a cubrir éstas necesidades, por su parte el Instituto está facultado para organizar, establecer y operar unidades médicas destinadas a éstos servicios, a los cuales los beneficiarios contribuyen en efectivo o con la realización de trabajos comunitarios. (40)

3) ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE LOS ORDENAMIENTOS LEGALES QUE REGULAN LAS RELACIONES LABORALES ENTRE EL ESTADO Y SUS EMPLEADOS.

En la Constitución de 1824 aparece reglamentada dentro de las facultades del Congreso General una mención que permite conocer la existencia de retiros y pensiones para los empleados públicos de la federación. En noviembre de ese mismo año ante el desastroso estado de los montepíos, el gobierno decide liquidarlos y se hace cargo del pago de las pensiones a los funcionarios con derecho, por Ley de 1832, las pensiones se hacen extensivas a las madres de los servidores públicos y en 1834 por decreto del doce de febrero se otorga el derecho a pensión a los cónsules mexicanos, a la vez que se reconoce la pensión por incapacidad, en noviembre de 1856, se concede a los empleados de correos una jubilación de doce pesos mensuales como compensación por los peligros corridos a manos de bárbaros

(40) ofr. Palmero, Olga, Financiamiento y extensión de la seguridad social en América Latina, s/n ed., M. IMSS, México, 1961, pág. 58

como el mismo decreto los llamaba. En el período de la Reforma, los pasos hacia una seguridad social integral se consolidan, en la Constitución de 1857 se precisan algunas medidas que tienden al mejoramiento del bienestar familiar del servidor público, pero no se señalan reglas determinadas y su otorgamiento se considera una concesión graciosa de la autoridad, es de resaltar la constitución en 1875 de la primera asociación mutualista de empleados públicos.

Durante el porfiriato se expide la Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y los Territorios de Tepic y Baja California, en ella se concede la pensión a los profesores con más de treinta años de servicios y siempre que hubieren cumplido sus cargos "satisfactoriamente", el 29 de mayo de 1896 se promulga la Ley de Pensiones, Montepío y Retiros para Civiles y Militares, en la cual se concede como montepío la cuarta parte del sueldo del causante, se le reconocen los derechos a la viuda, a las hijas hasta que se casen o mueran y a los hijos hasta los veintiun años; en 1898, la Ley de Educación Primaria, dispone el otorgamiento de pensiones en los términos que el Ejecutivo definiera, norma que no fue aplicada hasta 1916, modificándose en 1924.

Fueron los empleados públicos quienes primero gozaron de la seguridad social en forma institucional después de la Constitución de 1917, ya que en agosto de 1925 se promulga la Ley General de Pensiones de Retiro que fue creada para funcionarios y empleados públicos de la Federación y Territorios Federales, comprendía entre otras disposiciones el derecho a pasar la pensión a los deudos o familiares en caso de fallecimiento, incluyó a funcionarios con sesenta años de edad y quince de servicios, a funcionarios que fallecieran en el cumplimiento de sus deberes, a funcio

arios que se inhabiliten física e intelectualmente por causa de su servicio, a funcionarios con diez años de servicios que se inhabiliten física e intelectualmente en forma permanente, por causas ajenas al trabajo, si no hubo mala conducta y servidores públicos docentes, si su trabajo tiene carácter permanente. El fondo de pensiones de los empleados públicos se integraba con descuentos forzosos sobre el sueldo de los funcionarios durante todo el tiempo de sus servicios, el diez por ciento de los primeros treinta días de los que entran a trabajar o dejan de hacerlo por más de seis meses, diferencia de sueldo de treinta días en cada ascenso, subvenciones mensuales del Estado, operaciones realizadas, pensiones caducas, multas y donaciones, esta misma Ley estableció la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, que tiene como propósito fundamental integrar un sistema de seguridad social para los servidores públicos, exento de todo aquello que pudiera simular un acto caritativo y dándole su verdadero sentido de derecho irrenunciable. Dentro del sector educativo se erige el seguro federal del magisterio en 1928, sobre bases mutualistas, con el fin de auxiliar a los deudos de los educadores que fallecieran. (41)

El veintisiete de septiembre de 1938, el presidente Lázaro Cárdenas, puso en vigor el Estatuto Jurídico que rigió las relaciones entre los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y los Gobiernos de los Estados y Territorios Federales.

A partir de su expedición la Ley de Pensiones, mencionada con ante-

(41) ofr. Sánchez Hernández, Faustino y Sandoval Torales, Lorenzo, Legislación laboral y Seguridad Social, 21. Trillas, México, 1981, pág. 50

rioridad sufre diversas modificaciones tendientes en su mayor parte a -
 extender la magnitud de las prestaciones, mejorar el funcionamiento de -
 las ya existentes e incorporando a un número cada vez mayor de trabaja-
 dores y de instituciones al régimen de seguridad social, en 1946 se le -
 entrega a la Dirección de Pensiones el manejo del fondo del Ejército, -
 que administro hasta septiembre de 1943 en que pasó al seguro militar, -
 es reformada la Ley para administrar únicamente las pensiones civiles, -
 siendo substituida posteriormente por la :

4) LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJA-
 DORES DEL ESTADO.

La cual es expedida en diciembre de 1959, con un criterio más amplio
 que permite ensanchar los horizontes de la seguridad social al incremen-
 tar las prestaciones y los servicios para los derechohabientes, siendo -
 casi un año después que se adiciona al artículo 123 Constitucional el
 apartado "B", con lo que los derechos de los trabajadores se elevan a un
 rango superior y es abrogado con posterioridad el Estatuto de los Traba-
 jadores al Servicio de los Poderes de la Unión por la Ley Federal de -
 los trabajadores al Servicio del Estado, que es reglamentaria del aparta-
 do "B" del artículo 123 Constitucional. (42)

En la actualidad la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios So-
 ciales de los Trabajadores del Estado se aplica a todos los trabajado-
 res al servicio civil de la Administración Pública Federal, de los Esta-

(42) ofr. Ramos, Eusebio y Tapia Ortega, Ana Rosa, Nociones de Derecho -
 del Trabajo y de la Seguridad Social, M. Pac, México, 1986, pp. 164 -
 165.

dos y Municipios, de los Poderes de la Unión, así como a los Diputados y Senadores que se incorporen voluntariamente y a las agrupaciones o entidades que establezcan el acuerdo respectivo con la Junta Directiva, tiene carácter federal y se agrupa en dos modalidades:

- Obligatorio,
- Voluntario.

La primera contiene los siguientes seguros, prestaciones y servicios

- I. Medicina Preventiva;
- II. Seguro de Enfermedades y maternidad;
- III. Servicios de rehabilitación física y mental;
- IV. Seguro de riesgos de 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 pensionistas;
- 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, reparación, ampliación o mejoras de las mismas;
- XV. Préstamos a mediano plazo;

- XVI. Préstamos a corto plazo;
- XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del ser vidor público y familiares derechohabientes;
- XVIII. Servicios turísticos;
- XIX. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación; y
- XX. Servicios funerarios.

Todo ello bajo la administración del Instituto, que es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Daremos una breve explicación de los tipos de seguros que comprende:

- Seguro de enfermedad: otorga prestaciones en dinero y en especie, estas se integran por atención médica de diagnóstico, odontológica, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación, cubriendo desde su inicio hasta un plazo máximo de cincuenta y dos semanas, en caso de que la enfermedad incapacita al trabajador para desempeñar su labor gozará del sueldo completo o el cincuenta por ciento, de acuerdo a disposiciones particulares, también tienen derecho a él, la esposa o concubina, los hijos menores de dieciocho años, hasta veinticinco años si estudian, en planteles del sistema educativo nacional, los hijos mayores de dieciocho años si están incapacitados física o psíquicamente y no pueden trabajar el esposo o concubino mayor de cincuenta y cinco años o incapaz física o psíquicamente si dependen del trabajador (a).

- Seguro de maternidad es brindado a la trabajadora, pensionista, esposa o concubina del trabajador o pensionista, a la hija soltera menor de dieciocho años que dependa económicamente de éstos y se integra por

asistencia obstétrica a partir de la fecha de certificación por el Instituto, ayuda de lactancia cuando sea necesaria, por un período de seis meses y una canastilla de maternidad, cuyo monto será determinado por el Instituto, para poder recibir estas prestaciones, deben estar vigentes los derechos por un lapso de seis meses anteriores al parto.

- Seguro de riesgos de trabajo, es conceptualizado en el artículo treinta y cuatro, que remite en caso de dudas a las disposiciones relativas de las leyes de trabajo, esta prestación es cubierta integralmente por la aportación de las dependencias y entidades empleadoras, se otorga en especie: Diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, servicios de hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia y rehabilitación, para la prestación en dinero nos remite a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

- La pensión por jubilación se otorga a trabajadores con treinta años o más de servicios y a las trabajadoras con veintiocho años o más, comenzando a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja, establece normas específicas para su otorgamiento.

- La pensión de retiro por edad y tiempo de servicios: se tiene derecho a él, cuando el trabajador hubiese cumplido cincuenta y cinco años, contados con quince años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotizaciones, se empieza a disfrutar en el mismo momento que la anterior.

- Pensión por invalidez: se cubre a trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si cotizaron por lo menos quince años, se inicia en el mismo momento que la anterior, debiendo cubrir determinados requisitos.

- Pensión por causa de muerte: cuando ocurre por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad y siempre que hubiere cotizado al Instituto por más de quince años o bien acaecida cuando haya cumplido setenta años de edad, con un mínimo de diez años de cotización, así como la de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, dará origen a las pensiones de viudas, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso, iniciándose el derecho al día siguiente al de la muerte de la persona que haya originado la pensión, establece específicamente a las personas y el orden en que tienen derecho a recibirla.

- La pensión por cesantía en edad avanzada se otorga al trabajador que se separe voluntariamente del servicio o que quede privado de trabajo remunerado, después de los sesenta años de edad y hubiera cotizado por un mínimo de diez años, iniciándose a partir del día siguiente al que se separe voluntariamente del servicio o quede sin trabajo remunerado.

- Indemnización global: se concede al trabajador que sin tener derecho a pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez se separe definitivamente del servicio por lo que se le otorga una indemnización global de acuerdo al número de años con cuotas cubiertas.

En el caso de las prestaciones culturales y sociales, el Instituto ofrecerá los siguientes servicios:

- I. Programas culturales;
- II. Programas educativos y de preparación técnica;
- III. De capacitación;
- IV. De atención a jubilados, pensionados e invalidos;

- V. Campos e instalaciones deportivas para el fomento deportivo;
- VI. Estancias de bienestar y desarrollo infantil; y
- VII. Los demás que acuerde la Junta Directiva.

Según lo determina el Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, el sueldo máximo cotizable no deberá rebasar diez el salario mínimo general que para el Distrito Federal, establezca la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y esa misma cantidad será la cuota máxima que se fija para determinar el monto de los seguros, pensiones subsidios y préstamos a que se refiere la Ley. (43)

5) LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.

En ella se crea el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, como un organismo público descentralizado y federal.

Las prestaciones que otorga, según disposiciones de su articulado son las siguientes:

- I. Haberes de retiro;
- II. Pensiones;
- III. Compensaciones;
- IV. Pagos de defunción;
- V. Ayuda para gastos de sepelio;
- VI. Fondo de trabajo;
- VII. Fondo de ahorro;

(43) ofr. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado.

- VIII. Seguro de vida;
- IX. Venta y arrendamiento de casas;
- X. Préstamos hipotecarios y a corto plazo;
- XI. Tiendas, branjan y Centros de servicios;
- XII. Hoteles de tránsito ;
- XIII. Casas Hogar para retirados;
- XIV. Centros de bienestar infantil;
- XV. Servicio funerario;
- XVI. Escuelas e internados;
- XVII. Centros de Alfabetización;
- XVIII. Centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de -
militares;
- XIX. Centros deportivos y de recreo;
- XX. Orientación Social;
- XXI. Servicio Médico integral; y
- XXII. Servicio Médico Subrogado y de farmacias económicas.

Todo esto en beneficio de militares en activo o retiro, así como de sus familiares que tengan el derecho, siendo afiliados al Instituto por las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, por ser militares - miembros del Ejército, de la Fuerza Armada o de la Fuerza Aérea y de señalarse jerarquías, las disposiciones son aplicables a los grados equivalentes en las fuerzas armadas, bajo las condiciones y limitaciones necesarias, se aplica también esta Ley a los cadetes y demás alumnos de los establecimientos militares que no perciben haber diario, al personal de tropa y marinería del servicio militar por conscripción, con la categoría que tengan mientras se encuentran desempeñando actos de servicio, -

los miembros de los Cuerpos de Defensas Rurales que se inutilicen o fallezcan en actos del servicio o a consecuencia de ellos, como soldados.

Considera la Ley causa de retiro: Llegar a la edad límite de acuerdo a una tabla integrada en el articulado de la Ley, quedar inutilizado por acción de armas, otros actos del servicio o fuera de él y sus respectivas consecuencias, imposibilitarse por enfermedad para el desempeño de sus obligaciones militares por seis meses o más, previa certificación - por médicos militares en activo, prorrogables por tres meses más si se considera la posibilidad de recuperación en este tiempo y por solicitud expresa después de haber cumplido veinte años de servicios efectivos o con abonos.

Se exige de los militares retirados y pensionistas el pasar una lista de supervivencia en los términos reglamentarios que se señalen, exceptuando a los Generales y Jefes retirados, todos los mencionados con anterioridad pueden volver al activo y en cuanto termine la circunstancia - especial, volver al retiro.

Los haberes y asignaciones que sirvan de base al cálculo, serán los fijados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, vigente a la fecha en que el militar cause baja, siendo la misma para sus familiares en caso de fallecimiento, establece los requisitos que se deben cubrir para gozar íntegro el haber de retiro ya sea el militar mismo o sus familiares y los porcentajes otorgados.

Al fallecer un militar, sus deudos tienen derecho al equivalente de cuatro meses de haberes de retiro, más cuatro meses de gastos de representación y asignaciones por concepto de pagos de defunción, debiendo hacerse cargo de la inhumación el Instituto, si no hubiere familiares o -

deudos del militar fallecido, por un monto igual al mencionado con anterioridad; para el caso de muerte del cónyuge, del padre, de la madre o algún hijo, los Generales, Jefes y oficiales tienen derecho al equivalente de quince días de haberes o de haberes de retiro más gastos de representación y asignaciones que estuvieren percibiendo, tratándose del caso de fallecimiento de alguna de las personas anteriormente citadas pero del personal de tropa, éstos tienen derecho al equivalente de treinta días de haberes o de haberes de retiro para el mismo fin.

Se establece un fondo de trabajo para el personal de tropa, equivalente al diez por ciento de sus haberes anuales a cargo del Gobierno Federal y administrado por el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada S.A., pudiendo disponer de él, al presentarse condiciones expresas anímismo existe un fondo de ahorro para los Generales, Jefes y Oficiales en servicio activo, equivalente al cinco por ciento de su cuota quincenal y una aportación igual del Gobierno Federal y otorgando el derecho a disponer de él, al cubrirse ciertos requisitos.

El seguro de vida militar tiene por objeto proporcionar una ayuda pecuniaria a los beneficiarios de los militares que fallezcan, cualquiera que sea la causa de muerte, siendo administrado por el Instituto o contratándolo con alguna Institución Nacional de Seguros, es obligatorio para militares en activo y potestativo para los retirados, que disfrutan haber de retiro, licencia sin goce de haberes o que hubiesen recibido compensación, pudiendo designar beneficiarios libremente. El Instituto también administra un fondo para prestaciones de vivienda, para la habitación familiar del militar, préstamos hipotecarios y a corto plazo, venta de artículos de consumo necesario, tanto de alimentos como de artícu-

los del hogar, apoya a los militares para la construcción de centros de servicios en las Unidades Habitacionales que construye, así como hoteles de tránsito para el personal de viaje, casas hogar para retirados, centros de bienestar infantil, ayuda para servicios funerarios mediante el pago de cuotas-costo, otorgamiento de becas, créditos de capacitación científica y tecnológica, estableciendo escuelas, internados oficiales, centros de alfabetización y extensión educativa, centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares, centros deportivos y de recreo y servicios de orientación social.

Se otorga también el servicio de atención médico-quirúrgica, que incluye además la asistencia hospitalaria y farmacéutica necesaria y de ser adecuada la obstétrica, protesis y ortopedia, rehabilitación, la medicina preventiva, social y la educación higiénica.

El servicio materno-infantil, se otorga al personal militar femenino y a la esposa o concubina, según sea el caso, consistente en la consulta y tratamiento ginecológico, obstétrico y prenatal, atención del parto, del infante y ayuda de lactancia por un período no mayor de seis meses a partir del parto, así como canastilla de nacimiento. (44)

El campo de aplicación subjetivo está ligado a la noción de pertenencia ya sea a una empresa como trabajador al servicio de un particular, al servicio del Estado como burócrata, o al servicio del Ejército, Fuerza Aérea o Fuerza Armada, para afiliarse a una u otra de las instituciones mencionadas.

(44) cfr. Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Además de estas instituciones de seguridad social, encontramos dentro del ámbito nacional a organizaciones sumamente fuertes, que en su mayoría son de carácter oficial y cuentan con servicios propios o bien lo concesionan a particulares en beneficio de los trabajadores y sus familias, tal es el caso de Pétroleos Mexicanos, Compañía Mexicana de Luz y Fuerza y Teléfonos de México y también en algunos sindicatos.

Los convenios ratificados por México, hasta 1984, eran sesenta y cinco, de los ciento cincuenta y ocho adoptados por la Organización Internacional del Trabajo.

6) LOS CONVENIOS SOBRE SEGURIDAD SOCIAL QUE MEXICO HA RATIFICADO :

- Convenio 8 Indemnizaciones de desempleo (nafragio), 1920, entrada en vigor mayo 1937.
- Convenio 12 Indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), - 1921, entrada en vigor octubre 1937.
- Convenio 17 Indemnización por accidentes del trabajo, 1925, entrada en vigor mayo 1934.
- Convenio 19 Igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925, entrada en vigor mayo 1934.
- Convenio 30 Horas de Trabajo (comercio y oficinas), 1930, entrada en vigor mayo 1935.
- Convenio 42 Enfermedades profesionales (revisado), 1934, entrada en vigor mayo 1938.
- Convenio 56 Seguro de la gente de mar, 1936, entrada en vigor febrero- 1985.
- Convenio 102 Seguridad Social (norma mínima), 1952, entrada en vigor - octubre 1962.

- Convenio 118 Igualdad de trato (seguridad social), 1962, entrada en vigor enero 1979.
- Convenio 155 Seguridad y salud de los trabajadores, 1981, entrada en vigor marzo 1984. (45)

(45) Organización Internacional del Trabajo, Convenios de la C.I.T. - ratificados por México, 3a. ed., Ed. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1984, pp. 21-22.

CAPITULO QUINTO.

I) PERSPECTIVAS DE DESARROLLO.

- 1) CREAR LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES NECESARIAS PARA GARANTIZAR A TODAS LAS PERSONAS, EL ACCESO A LOS SERVICIOS MEDICO-ASISTENCIALES.

Después de lo que hemos afirmado en capítulos anteriores es conveniente mencionar aunque sea brevemente las acusaciones que en contra de la política de Seguridad Social, se han emitido desde diversos ámbitos:

- Agrava la actual crisis económica mundial, debido a la incosteabilidad de sus acciones, causando el incremento en el gasto público y desequilibrio en el presupuesto estatal; ocasionando el alza en los tipos de interés y disminución en las inversiones.
- Disminuye el ahorro individual, dando lugar a la inexistencia de fondos disponibles para la inversión .
- Impulsa la inflación por el aumento en los impuestos y las cotizaciones que se requieran para financiar el sistema, por lo que ha su vez los trabajadores reclaman mejoras salariales que les permitan disfrutar de una mayor disponibilidad de efectivo.
- Elevadas cotizaciones de los empleadores, los que trasladan el porcentaje correspondiente al costo final del producto, perjudicando su competitividad en el mercado internacional, con la consecuencia de que las actividades productivas con fuerte intervención de mano de obra humana se transfieren de los países industrializados a los países en vías de desarrollo en donde los empleadores no soportan iguales cargas fiscales y sociales sobre los salarios que pagan.

- Disminuye el interés por el trabajo, tanto porque reduce la remuneración que se paga por él, con las cotizaciones que se descuentan para financiarla, como porque se otorgan prestaciones que algunos consideran demasiado generosas a quienes no trabajan, se trate de desempleados, invalidos, viudas o padres o madres solteras y divorciados o separados, creando una situación de dependencia o de pobreza, lo cual se presume debe prevenir.
- Crea un elevado número de empleos improductivos dentro del sector público, induciendo a las personas a abandonar sus empleos en el sector - privado.
- Provoca la fragmentación de la política en materia de salud, favoreciendo la medicina curativa, ya que su actividad en los servicios de prevención no pasa de ser meramente simbólica.
- Su estructura ha llegado a ser tan compleja y burocrática que las - personas de más bajos recursos no alcanzan cobertura, no admite a aquellos que nunca han trabajado, estableciendo una rigurosa clasificación - entre quienes trabajan y quienes no, negando en ocasiones protección a - quienes no pueden laborar tiempo completo, a los de empleo precario y de remuneraciones muy reducidas como las mujeres, minusválidos y minorías - étnicas, siendo insuficiente el monto de las prestaciones otorgadas a - las personas de escasos recursos en la mayoría de los casos.
- Ya no es posible financiar el mejoramiento de la seguridad social - merced al desarrollo económico, sin impedir al mismo tiempo el crecimiento de los ingresos reales en dinero de quienes sufragan en última instancia el costo de dicho mejoramiento.

Fronte a estos hechos ha sido preciso reducir el nivel de vida de -

la mayoría de la población en algunos países para hacer frente a esos gastos. Para permitir la creación de empleos y recuperar el crecimiento económico obtenido con anterioridad, se considera apropiado el desmantelamiento de la seguridad social y de ser factible la desaparición del denominado "Estado benefactor", pues aunque se admite que el Estado tiene el deber de ayudar a los pobres, sólo debe hacerlo con dinero y no con servicios, dejando en libertad a las personas para decidir por sí mismas, el tipo de seguro que consideren adecuado contratar sea público o privado, o bien la entrega gratuita a los pobres y a un precio razonable del costo, para los que están por encima del nivel de pobreza de valores que puedan canjear a cambio de los servicios que prefieran recibir, puesto que la obligatoriedad de afiliación a regímenes de seguridad social creados o administrados por el Estado, conduce al derroche de recursos.

Frente a estas premisas, debemos contraponer los siguientes hechos: la Seguridad Social se propone conservar el nivel y calidad de vida, fortaleciendo a su vez el sentimiento personal de seguridad, ya que ha medida que la sociedad avanza surgen nuevos temores, que requieren de la solidaridad social y de una adecuación legislativa periódica, no basada en la improvisación bajo la presión de los acontecimientos o de modelos con validez no comprobada, sino en los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, que son una fuente de autoridad reconocida y donde se refleja la experiencia y aspiraciones de la humanidad tales como un mayor grado de bienestar, seguridad, libertad e igualdad para todos, ya que estas normas internacionales tienen un doble propósito: " en primer término la definición de los principios esenciales-

que deben tenerse siempre presentes tanto para la protección del individuo como para desarrollar una política social general y en segundo término proponer reglamentaciones que rijan las instituciones o cuestiones de una tecnicidad creciente"(46) evitando en lo posible la utopía y el inmovilismo, tomando en consideración la diversidad de condiciones económicas, sociales y jurídicas de los Estados a que están dirigidas, para facilitar dentro de un marco de referencia razonable la acción de los gobiernos, sea que los hayan o no ratificado, de acuerdo a sus muy particulares circunstancias y las adaptaciones que haya sido preciso efectuar para su ejecución.

"El resultado final dependerá en alto grado de la decisión e independencia con que se actúe en los campos en que la comunidad internacional confronta problemas nuevos o desea avanzar en la solución de otros ya antiguos... y de la participación directa de la Organización en dicha acción, que exige, sobre ciertos puntos de interés común, atinentes sobre todo a los derechos humanos y al progreso social, una colaboración más y más estrecha entre las diversas instituciones interesadas". (47) Además de que el costo de la seguridad social se ha incrementado en razón de la extensión de su protección a más personas, con una gama cada vez mayor de prestaciones y la circunstancia de que en muchos países, la cuantía de éstas ha aumentado más rápidamente que el promedio de los ingresos netos (es decir después del pago de los impuestos y las cotizaciones de seguridad social).

(46) Oficina Internacional del Trabajo, El impacto de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, Ginebra, 1977, pág. 91

(47) ibidem, pág. 99.

Se ha intentado que la protección que ofrece la seguridad social - abarque aspectos como los gastos de abogados y tribunales, de estudios - para personas mayores de cierta edad, los riesgos de desalojo arbitrario de una vivienda o de una explotación agrícola y el despido injustificado del empleo, pues existe la tendencia de que mientras más pones una - persona mayor protección busca, pero ello no debe ser un obstáculo para que los servicios, no sean los mismos tanto para los ricos como para los pobres, pues si éstos cuentan con servicios medicos, protección real - dual y se otorgan con carácter selectivo derivado de la prueba de recur - sos, no harían uso de ellos en terminos generales y por el otro lado los ricos gozarían de planes de aseguramiento generosos, lo que generaría - una tajante división social, creadora de agresividad y fricciones entre - ambos grupos.

Es necesario a pesar de la igualdad que suponemos se da entre los - seres de la especie humana, realizar una división en función del desarro - llo económico alcanzado por los diferentes países en el orbe, para conti - nuar con el orden seguido en capítulos precedentes, empezaremos diciendo LAS PREMISAS ADECUADAS PARA LOS PAISES DESARROLLADOS :

- Que se mejoren las disposiciones de los planes de pensiones privados - para facilitar la transferencia de los derechos, la protección de los ya adquiridos contra la inflación y la insolvencia.
- El objetivo a largo plazo es lograr que las prestaciones mínimas que - se abonan a quienes no trabajan, les garanticen un nivel de vida que co - rresponda por lo menos a la mitad del promedio del ingreso disponible - neto por habitante, ajustado según la diferente composición de las fami - lias.

- Las pensiones en curso de pago de los regimenes establecidos por ley se adecuen a los movimientos del indice de ganancias del producto interno bruto por habitante.
- Los pobres tienen derecho a una vida de calidad aceptable que les permita asumir plenamente su papel de miembros de la sociedad del pais en que viven.
- Respecto a los migrantes se considera necesaria la prosecución de los esfuerzos para obtener mayores beneficios de los mecanismos de coordinación entre los sistemas nacionales de seguridad social que dan vida a los convenios y recomendaciones que sobre la materia se han dado, ampliando así mismo los acuerdos bilaterales y multilaterales respectivos

Evolución de las prestaciones monetarias:

El estricto principio del seguro social permite una recaudación de los recursos en forma relativamente sencilla, tal y como es su estructura, pero presenta serios inconvenientes para aquéllos que no pueden obtener ingresos a causa de algún impedimento o desventaja, a quienes no pueden ingresar en el mercado de empleo o retornar a él, a quienes se ocupan del cuidado de niños, de personas invalidas o debilitadas y de las parejas que hacen vida marital, sin estar casadas o cuyo matrimonio u otro tipo de relación se disuelve, por lo que se les debe otorgar alguna asignación de donde se deduzca la cotización correspondiente o bien considerar como periodo de calificación para la afiliación correspondiente a un seguro contributivo el lapso de tiempo dedicado al cuidado de niños y personas invalidas o debilitadas.

- Considera conveniente una mayor y más efectiva intervención en la toma de decisiones, respecto a la asistencia médica y social que se otorga

a los derechohabientes, utilizando el personal y los recursos científicos - co-administrativos del nivel adecuado a la tarea encomendada en cada caso.

- Establecer una relación más directa entre el público usuario y la institución que presta los servicios, mejorando el nivel de conocimiento de aquéllos sobre lo concerniente a los derechos y el destino de los fondos, con programas de difusión e información, concediendo deferencias en cuanto al acceso a ella a personas inválidas, con alguna deficiencia o bien que carecen del conocimiento del idioma en cuestión, en caso de presentarse alguna discrepancia entre la institución de seguridad social y el beneficiario, éste debe ser informado detalladamente del porqué de la resolución, así como de las instancias a que debe concurrir a dirimir las si se trata de la cuantía de una prestación se sugiere que pueda recibir un anticipo y los intereses sobre el retardo o bien otorgarle un plazo razonable para que efectue su reembolso en caso de ser necesario.

- Es conveniente que cada persona siguiendo los procedimientos prescritos pueda consultar su expediente, sugerir cambios y a ser escuchado con absoluta equidad.

2) PROMOVER EL MEJORAMIENTO EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACION MAS NECESITADA, EN FUNCION DE LA JUSTICIA SOCIAL.

PENSIAS ADECUADAS PARA LOS PAISES DESARROLLADOS.

Las prestaciones a las madres viudas deben transformarse en beneficio de cualquier sobreviviente de una pareja, adecuandolas en proporción a las ganancias anteriores correspondientes a cada integrante de ésta.

En el caso de los sobrevivientes que no han alcanzado la edad de admisión a la pensión y sin hijos a cargo, la cuantía de las prestaciones debe reflejar las ganancias anteriores relativas de las partes, de-

manera que no se abone una compensación por una pérdida que no ha ocurrido.

Se considera que las prestaciones de invalides deben hacerse en base a un sistema de grado, no en su origen profesional.

Tratándose del seguro de vejez debe cerciorarse el empleador si que el trabajador ya no es capaz de realizar ninguna de las labores que pueda ofrecerle, antes de exigirle su jubilación o bien para el caso del asalariado o del trabajador independiente puede reducirse la jornada de trabajo con la consiguiente baja en el salario, de acuerdo a su edad, pero debiendo cobrar una parte de la pensión que aumentaría en el caso de requerir la ayuda de otras personas.

En cuanto a la evolución de los servicios en el aspecto salud, han aumentado los gastos de los que tienen un carácter curativo, debido a los programas de asistencia e investigación, mientras que los servicios de bienestar social en términos generales tienen presupuestos y niveles muy reducidos.

- 3) **CREAR LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES NECESARIAS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS MEDICO-ASISTENCIALES.**
PREMISAS ADECUADAS A LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO.

En particular referencia a América Latina, tenemos que: "La planeación, formulación y observancia de las políticas de Seguridad Social y Salud no pueden ser operantes en ningún país de la región, al no se parte del conocimiento de las determinantes ecológicas y demográficas: las cuales se expresan en eventos tales como nacimientos, enfermedades y muertes" (48) y de las que hasta ahora son meros observadores.

(48) Lee Ramos, Adalberto F. y Vides, Mercedes, La Salud y la Seguridad Social en América Latina, s/n ed., Ed. IMSS, México, 1979, p. 723

mento en el poder estatal.

En el caso de México se hizo necesaria la creación del Sistema Nacional de Salud, que integra todos los servicios existentes en el sector público, eliminando duplicaciones y utilizando mejor la capacidad instalada en todo el territorio nacional, aún cuando esta repartida en forma desigual, dificultando con ello el acceso a las personas que solicitan los servicios - cubriendo un poco más del 50% de la población, cualquier régimen de seguridad social sea I.M.S.S., I.S.S.T.E., I.S.S.F.A.M., o cualquier otro y la población restante por la Secretaría de Salud, otro por el sector privado y un porcentaje que no tiene acceso a ninguna actividad sanitaria o médica - debiendo efectuar los cambios sustanciales que sean necesarios para afrontar la futura fiebre y el patrón epidemiológico que con el hacinamiento y la migración se esperan.

Para hacer frente a éstos problemas, se ha planteado la adopción de alguna de las estrategias siguientes:

- Una plantea que la seguridad social es un reflejo de la sociedad, por lo que no puede exigírsele que sea mejor que está, debiendo evolucionar en forma paralela y gradual.
- La segunda propone un cambio en la estructura social a efecto de transformar concomitantemente a la seguridad social.
- La tercera propone a corto y mediano plazo impulsar el cambio máximo posible del actual modelo de seguro social, basado en la realidad y a largo plazo perseguir el ideal de la seguridad social.

En cuanto a los sistemas de financiación, actualmente los asegurados contribuyen legalmente, en casi todos los países, con una tercera parte o menos del costo de las prestaciones, de ahí, que no pueda reclamarse al -

mencs desde un punto de vista jurídico, que existe un derecho a prestaciones que son a menudo excesivamente generosas.

Todo esto, debe estructurarse bajo los siguientes parámetros: Planificación en virtud de la necesidad de coordinación entre la seguridad social y el crecimiento económico, así como los conflictos existentes entre los objetivos nacionales y el alto costo de la seguridad social, la unificación y la uniformidad del sistema simplifican la afiliación, la cuenta individual, la recaudación y el trámite de concesión de prestaciones, elimina la duplicación en la cobertura y la falta de continuidad entre subsistemas, reduce los costos administrativos, elimina o reduce las desigualdades y facilita la transferencia entre grupos (solidaridad y redistribución progresiva del ingreso), la uniformidad no significa siempre que todos los asegurados contribuirán con la misma suma y recibirán la misma prestación monetaria, sino que la legislación será igual para todos los asegurados con las excepciones derivadas del tipo de trabajo.

4) PROMOVER EL MEJORAMIENTO EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACION MAS NECESITADA, EN FUNCION DE LA JUSTICIA SOCIAL.

PREMISAS ADECUADAS A LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO.

También en referencia exclusiva a América Latina, se considera que - la prioridad más importante de la seguridad social debe ser la extensión de la cobertura a toda la población (aunque dentro de ciertos límites), procediendo a la aplicación de nuevos programas y prestaciones al sector ya cubierto, pero no con el mismo nivel y calidad de servicios de los que disfrutaban los grupos privilegiados, puede darse por la vía de un sistema dual que mantenga las prestaciones para el sector ya cubierto y una cobertura de riesgos limitada a los de más bajo nivel para el sector que se desea incorporar, otra alternativa sería incorporar al pro-

grana la eliminación de las prestaciones más generosas, hacer más rígidas los requisitos de adquisición, suprimir los programas menos esenciales, extendiendo el sistema a toda la población, pero bajo la amenaza de no alcanzarse a ser cubierta por la capacidad económica del país o bien conceder prestaciones básicas suficientes para cubrir las necesidades mínimas de toda la población y paralelamente un sistema complementario de carácter público o privado, en el que se concertasen prestaciones adicionales de distinto nivel, que se financiaran exclusivamente por los asegurados.

Esta estrategia resolvería las necesidades básicas, en especial de la población de bajos ingresos y por la existencia de economías de mercado en casi toda la región, permitiría a los grupos medio y alto recibir prestaciones adicionales de acuerdo con sus ingresos, pudiendo considerarse como un incentivo que las contribuciones a éste programa fueran diferidas del impuesto sobre ingresos, hasta que el asegurado se retirase, generalmente con un ingreso inferior al que tenía en activo, el efecto de ese diferimiento se compensaría con la mejoría en el nivel de ahorro, en el mercado de capitales y disminuye la inflación.

La prestación de enfermedad-maternidad debía ser el primer riesgo a cubrir y las prestaciones no monetarias debían ser iguales para toda la población con marcado énfasis hacia la medicina preventiva y la atención básica.

A continuación el programa de pensiones cuyo objetivo sería establecer una prestación mínima, suficiente e igual o bien establecer un mínimo básico y otro máximo (pero no a un alto nivel) y entre ambos la cuantía de la pensión se determinara de acuerdo a niveles previos de ingre-

ses,ajustándose en ambos casos al costo de la vida.

El programa de riesgos profesionales debería fusionarse con el sistema de seguridad social,eliminándose el trato especial y atendiendo - sus manifestaciones dentro de los programas de enfermedad-maternidad y pensiones.Sin embargo en los países sin cobertura universal habría que mantener la separación de los programas,pues si no el de riesgos profesionales tendrá una cobertura mayor,que la de los otros dos.

Las asignaciones familiares serían fijadas de acuerdo con el salario mínimo,siendo iguales y limitadas a los grupos de bajos ingresos y preferentemente otorgados en especie.

El programa de subsidios de desempleo tiene poco sentido en América Latina,ya que obedece a condiciones crónicas,estructurales y estacionales,siendo alta la tasa de desempleo con una proporción considerable de trabajadores independientes y de personas subempleadas.

Hasta hace algunos años las instituciones de seguridad social concretaban sus análisis casi exclusivamente a los problemas de salud y - ciertas prestaciones que aseguren una parte del bienestar de la población como pensiones por vejez,invalidez,cesantía y muerte,pero ha evolucionado en la última década en razón de la dinámica económica y social - en casi todos los países,extendiendo por tanto la actuación de la seguridad social al campo en algunos países y teniendo como meta la salud - para todos en el año 2000,como lo plantea la Organización Mundial de la Salud en la declaración de Alma Ata,que sugiere la salida de las actividades que se llevan a cabo exclusivamente en las unidades médicas,clínicas y policlínicas en beneficio de toda la población. (49)

(49) cfr.Organización de las Naciones Unidas, El desarrollo de la seguridad social en América Latina, N.C.U., Chile, 1989, pp.158-236

CONCLUSIONES.

1. En el campo de la previsión social se materializaron los esfuerzos que durante largo tiempo había efectuado la especie humana, para asegurar en principio la satisfacción de sus necesidades más inmediatas al ocurrir algún accidente o imprevisto en el desarrollo de su trabajo.
2. Aun cuando en primera instancia se le asignó a la previsión social el área médico-asistencial y de indemnización para cubrir los riesgos de los asalariados, conforme avanzó el tiempo se hizo necesario ampliar su campo de acción al cuidado y protección de las familias de los trabajadores, apareciendo por tanto una nueva figura: el seguro social, que provee los recursos necesarios para afrontar los contratiempos a que están expuestos, pero era preciso ampliar aún más la cobertura, por lo que aparece la seguridad social, a la cual se le han asignado actividades relativas a la vivienda, educación, recreación y cultura, dirigidas a una población que se desea sea atendida al cien por ciento, sin importar que mantenga o no una relación laboral, aunque ello constituya todavía en los países en vías de desarrollo una meta a alcanzar.
3. El seguro social se debe encargarse de cubrir todo tipo de contingencias, por las que pueda atravesar el trabajador y su familia, ya que como su afiliación en México es obligatoria, las cotizaciones ingresan en cajas especiales a cuyo cargo está el pago de las prestaciones, sin necesidad de que demuestren su carencia de recursos.
4. A la seguridad social no se le debe considerar exclusivamente como

una institución que ofrece asistencia médica y económica, a través de ello, busca la redistribución del ingreso nacional en cada país tanto en forma horizontal -basándose en el principio de solidaridad - por el cual aquellos a quienes se les cobra sistemáticamente cotizaciones o impuestos cubren a quienes se les efectúan los pagos al sobrevenir la respectiva contingencia- como vertical -transfiriendo un porcentaje del poder adquisitivo de los grupos más pudientes hacia las personas con ingresos modestos- para mejorar así la calidad de vida de la población en general.

5. El principio de justicia social permite equilibrar los intereses - en ocasiones opuestos de los diferentes sectores, en beneficio de - todos, pues al permitir una situación estable y favorable para el - conglomerado social, se evitarán futuros enfrentamientos derivados - de razones económicas, sociales y políticas.
6. Se debe evitar en lo posible la excesiva burocratización de las - instituciones de seguridad social, fomentando la planificación, uni- ficación y uniformidad de los programas, de registro de beneficia - rios, de cotizaciones y de prestaciones que faciliten su manejo por parte de la población más necesitada y que en la mayoría de los ca - sos no cuenta con los conocimientos adecuados para exigir sus dere - chos.
7. Es necesaria una más efectiva actuación por parte de los tres sec - tores que cotizan en casi todos los países para los sistemas de se - guridad social- trabajadores, empleadores y el Estado- para buscar - conjuntamente el mayor bienestar económico y social general, impi - diendo dentro de límites razonables el incremento en los impuestos

y las cotizaciones, ya que de no hacerlo así, ocasionara graves problemas inflacionarios.

8. Debe buscarse como meta principal de cualquier sistema de seguridad social la ampliación de su radio de acción en beneficio de toda la población, especialmente de la marginada, pero desde un punto de vista real sobre la calidad de los servicios en especie y en dinero, para no perjudicar a los que ya tienen cobertura, elevando el porcentaje de los impuestos que se destinan al área social, excluyendo de la actividad estatal a empresas no financieras, exigiendo a la iniciativa privada una labor más enérgica para mejorar la calidad y competitividad de sus productos, elevando conjuntamente su planta de trabajadores, al existir una mayor demanda de aquellos.
9. Aun cuando en la mayoría de los países las cotizaciones que pagan los asegurados no cubren ni la tercera parte de los servicios prestados, es necesario encontrar fórmulas racionales y solidarias que permitan a todas las personas el acceso en primer término a los servicios médico-asistenciales en condiciones dignas, como punto de partida para los demás servicios o prestaciones.
10. El régimen financiero que se adopte en cada país para la seguridad social, debe estar acorde con los lineamientos siguientes, emitidos por la Organización Internacional del Trabajo:
- la tarea principal de cualquier organización de seguridad social es pagar las prestaciones correcta y puntualmente, atendiendo a consideraciones humanitarias pero ajustándose estrictamente a la ley.
 - Las prestaciones deben ser financiadas por medio de cotizacio -

nes o de impuestos o por ambos, evitando en lo posible aumentar las cargas de las personas que cuentan con menores recursos, tomando en cuenta la situación económica del Estado y de las personas protegidas.

- Las cotizaciones de seguro social a cargo de los asalariados protegidos no debe ser mayor del cincuenta por ciento, sin excepción alguna.

- Requiere de los gobiernos que evalúen periódicamente el activo y el pasivo de los regímenes de seguridad social a fin de promover su solvencia y además que fijen las tasas de cotizaciones y prestaciones fundándose en cálculos actuariales.

11. La política de la C.I.T., ha sido siempre proporcionar a las personas capacitadas para garantizar la factibilidad de los sistemas en los diversos países, en el caso de México, desde que se realizó el proyecto de Ley del Seguro Social en 1941 fue supervisado por Paul A. Tixier y Emilio Schoenbaum -destacados miembros de la Organización- promoviendo la solidaridad y la justicia social.

- Asimismo facilita información respecto a políticas, métodos y técnicas, que permitan reglamentar situaciones como es el caso de la libertad humana y sindical, que son considerados por la Organización - en los convenios 11, 84, 87, 135 y 141 y por México en la Constitución Política, artículo 123, apartado A y la Ley Federal del Trabajo, artículos 354, 356 y 357 en términos semejantes.

- Además el convenio 102 norma mínima de seguridad social, el cual considera que cualquier país que se adhiera debe cubrir las ramas siguientes:

- asistencia médica,
- enfermedad,
- accidentes de trabajo y enfermedades profesionales,
- maternidad,
- invalidez,
- vejez,
- muerte,
- prestaciones familiares,
- desempleo.

Pero en el caso de México, al ratificar el convenio se estableció re
serva, para no aplicar las dos últimas ramas, hasta que las condicio-
nes sean propicias, encomendándose las demás tanto al Instituto Mexi-
cano del Seguro Social como al Instituto de Seguridad y Servicios -
Sociales de los Trabajadores del Estado.

BIBLIOGRAFIA.

1. Arce Cano, Gustavo, Los seguros sociales en México, s/n ed., Ed. Botas, - México, 1944.
2. Barroso Figueroa, José, Derecho Internacional del Trabajo, Ed. Porrúa, - México, 1927.
3. Beveridge, William, El seguro social y sus servicios conexos, (traducción Carlos Palomar y Pedro Zuloaga), Ed. Jus. México, 1946.
4. Beveridge, William, Las bases de la seguridad social, (traducción Teodoro Ortiz), 2a. ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1946.
5. Briceño Ruiz, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Ed. - Harla, México, 1927.
6. Cohen, Noemí y Gutiérrez, Sara, Trabajadores y Seguridad Social en América Latina, Ed. IMSS, México, 1981.
7. Coquet, Benito, La seguridad social en México, s/n ed., Ed. IMSS, México, 1964.
8. García García, Fernando Augusto, Fundamentos éticos de la seguridad social, s/n ed., Ed. UNAM, México, 1962.
9. González Díaz Lombardo, Francisco Javier, El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, Ed. UNAM, México, 1973.
10. Lee Ramos, Adalia F. y Vides, Mercedes, La Salud y la Seguridad Social en América Latina, s/n ed., Ed. IMSS, México, 1929.
11. Mesa Lago, Carmelo, (compilador), Estudios de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, s/n ed., Ed. Depalma, Argentina, 1967.
12. Mesa Lago, Carmelo, (compilador), Social Security in Latin America pre-ssure group stratification and inequality, Modelos de Seguridad So-

- cial en América Latina, (traducción Mario P. Dos Santos y Lic. Javier Lindeboim), s/n ed., Ed. Siap Planteos, Argentina, 1977.
13. Vetter, S., La seguridad social y sus principios, (traducción Julio - Arteaga), Ed. IMSS, México, 1982.
 14. Palmero, Olga, Financiamiento y extensión de la seguridad social en - América Latina, s/n ed., Ed. IMSS, México, 1981.
 15. Pérez Lanero, José, Fundamentos de la seguridad social, s/n ed., Ed. - Aguilar, España, 1956.
 16. Ramos, Eusebio y Tapia Ortega, Ana Rosa, Noiones de Derecho del Tra - bajo y de la Seguridad Social, Ed. Pac, México, 1986.
 17. Remolina, Felipe, (selección), Declaraciones de Derechos Sociales, Mi - ciones del V Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, México, 1974.
 18. Ribas, Jacques Jean, Jonezy, Marie Jose y Seche, Jean Claude, Derecho So - cial Europeo, (traducción José Luis Domínguez Garrido), s/n ed., S. - Servicio de Publicaciones Ministerio de Trabajo, España, 1980.
 19. Robledo, Santiago, Eigar, Epistolario de la seguridad social, s/n Ed., - México, 1976.
 20. Sánchez Hernández, Faustino y Sandoval Torales, Lorenzo, Legislación - Laboral y Seguridad Social, Ed. Trillas, México, 1981.
 21. Sánchez León, Gregorio, Derecho Mexicano de la seguridad social, Car - denas Editor y Distribuidor, México, 1987.
 22. Sánchez Vargas, Gustavo, Crímenes y evolución de la seguridad social - en México, Ed. UNAM, México, 1963.
 23. Trueba Urbina, Alberto, La nueva legislación de seguridad social en - México, Ed. UNAM, México, 1977.

24. Trusba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Internacional Social, Ed. Porrúa México, 1979.
25. Savy, Robert, La seguridad social en el agro, Estudios y documentos, - Nueva Serie, número 78, O.I.T., Ginebra, 1977.

LEGISLACION.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, 82 ed., Ed. Porrúa, México, 1980.
2. Ley del Seguro Social, Congreso de la Unión, s/n ed., Ed. Pac, México, - 1989.
3. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Congreso de la Unión, 25a. ed., Ed. Porrúa, México, - 1989.
4. Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Congreso de la Unión, 25a. ed., Ed. Porrúa, México, 1989.

OTRAS FUENTES.

1. IMSS, El seguro social en México, tomo I, s/n ed., México, 1971.
2. IMSS, Instituto Mexicano del Seguro Social, 40 años de historia, 1943-1983, México, 1983.
3. IMSS, México y la seguridad social, tomo II, volumen I, s/n ed., México 1952.
4. O.I.T., Convenios de la O.I.T. ratificados por México, 3a. ed., M. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1984.

5. O.I.T., Convenios y Recomendaciones, Ginebra, 1900.
6. O.I.T., Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1919.
7. O.I.T., Cuadros Resúmenes de Legislación de Seguridad Social en 22 países de América, Ginebra, 1963.
8. O.I.T., El costo de la seguridad social, duodécima encuesta internacional 1971-1973, cuadros comparativos, Ginebra, 1974.
9. O.I.T., El impacto de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, Ginebra, 1977.
10. O.I.T., Introducción a la seguridad social, 5/ª ed., Ginebra, 1970.
11. O.I.T., Las normas internacionales del trabajo, Manual de educación obrera, Ginebra, 1988.
12. O.I.T., La O.I.T. y el mundo del trabajo, Ginebra, 1984.
13. O.I.T., La seguridad social en la perspectiva del año 2000, Ginebra, 1974.
14. O.I.T., El desarrollo de la seguridad social en América Latina, Chile, 1985.
15. U.S. Department of Health and Human Services, Régimenes de seguridad social en las Américas, 1973, (traductor responsable G. Ricardo Campbell), SSA Publication no. 13.11707, 5/ª ed., U.S. Social Security Administration, U.S.A., 1975.