

624  
227



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
COMO INSTRUMENTO POLITICO**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
MIGUEL PAREDES RUIZ

MEXICO, D. F.

1987



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.

# EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO INSTRUMENTO POLITICO

	Pág.
Introducción .....	7
CAPITULO I	
ANALISIS CONCEPTUAL	
1. Origen .....	11
2. Ideas sobre los términos .....	12
2.1. Derecho .....	13
2.2. Seguridad .....	14
2.3. Social .....	16
3. Conceptualización .....	17
CAPITULO II	
APUNTES SOBRE LA EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL	
1. Razonamiento metodológico .....	23
2. Diversas manifestaciones de la seguridad social en la evolución del hombre .....	26
2.1. Notas aclaratorias .....	26
2.2. Características generales de la evolución social .....	27
2.3. Manifestaciones de la seguridad social .....	32

	Pág.
3. Instrumentos o medios de control político utilizados por el Estado .....	45
3.1. Explicaciones preliminares .....	46
3.2. Educación .....	48
3.3. Religión .....	51
3.4. Cultura .....	52
3.5. Ejército .....	53
3.6. Derecho .....	55

### CAPITULO III

#### DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO INSTRUMENTO POLITICO

1. La seguridad social como institución .....	58
2. Su constitución .....	63
3. Finalidad de la seguridad social .....	64
4. Funcionamiento práctico .....	66
5. Destinatarios .....	69
6. Responsables de la seguridad social .....	71
7. Razones .....	72

### CAPITULO IV

#### INSTITUCIONES CREADAS CUMPLIR CON LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Fundamentos constitucionales .....	76
2. IMSS .....	81

	Pág.
3. ISSSTE .....	86
4. ISSFAM .....	88
5. DIF .....	90
6. FONACOT .....	91
7. INFONAVIT .....	93
8. CONASUPO .....	95

## CAPITULO V

### ACTITUD EMPRESARIAL ANTE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Realidad de la seguridad social en el campo de la producción .....	98
2. Mecanismos que sirven de promoción .....	99
2.1. Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene .....	100
2.2. Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento .....	105
3. Rentabilidad de la seguridad social .....	108

## CAPITULO VI

### PROPUESTA PARA EL MEJOR FUNCIONAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Los destinatarios de la seguridad social .....	110
2. Forma de financiamiento .....	111

	Pág.
3. Administración .....	115
4. Cobertura .....	116
Conclusiones .....	117
Bibliografía .....	122

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

*Ve con indiferencia acercarse la  
muerte, porque tiene que sufrir  
mucho para ganarse la vida*

Lao-Tse.

Al hablar del Derecho de la Seguridad Social, los estudios que nos ilustran sobre el origen de la vida y del hombre De Oparin y Charles Darwin respectivamente y del origen divino tanto de la vida como del hombre, sin cuestionar ninguna de estas teorías; vemos que el hombre como tal, es parte de la naturaleza animal y que al aparecer sobre la faz de la tierra, lo hace en un estado natural y de desprotección, expuesto a todo tipo de contingencias, pero que así como cada especie animal tiene características que le permiten protegerse, el hombre también cuenta con las suyas. Carlos Marx, dice: que lo que diferencia al hombre de los animales es que aquél produce los medios de subsistencia, otros autores, dicen, que es la capacidad de razonar, ambas pueden ser características del hombre porque no se contraponen por el contrario se complementan.

Partiendo de lo anterior, es permisible afirmar, que atada a la génesis humana aparecen las contingencias primeras que aquejaron al hombre, a guisa de ejemplo, podemos mencionar:

- . Los peligros en la convivencia con las demás especies;
- . la inclemencia del tiempo;

- . la carencia de habitación y vestido;
- . las enfermedades propias de la época, y
- . la búsqueda de alimentos.

La misma evolución humana con la producción de los medios de subsistencia y su desarrollo racional aliviaron parcialmente algunas contingencias, pero crearon otras; en consecuencia, SI LA IDEA DE EVITAR LAS CONTINGENCIAS Y PELIGROS que ha nacido junto al hombre, podemos decir sin temor a equivocarnos que la seguridad social es una aspiración humana que nace con la misma humanidad.

La seguridad social ha ido evolucionando, se ha hecho más eficaz; sin embargo los instrumentos que se han creado para ello no ha tenido la viabilidad deseada para cumplir el objetivo final que es el de aliviar al hombre de todos aquellos problemas que le aquejan y que hoy en día son numerosos comenzando por la escasez de alimentos, vivienda, empleo, salud, y que de seguirlos enumerando resultaría deprimente.

A esa eficacia de los instrumentos, podemos aunar la mezquindad humana, sobre todo, la de aquellos que encuentran la felicidad en la desgracia de otros.

En la disertación escrita que precede a éste documento se funda en gran medida en la metodología del materialismo histórico dado que creemos que el devenir humano se ha visto influido en las crisis económicas para cambiar o revolucionar su existencia. También nos auxiliamos en el método sintético-co-analítico, ya que fue indispensable analizar y sintetizar algunos de los contenidos. Se requiere resaltar que nuestro tema no es sujeto a la aplicación del método científico por la rigidez que éste presenta.



Como todo trabajo conlleva a hacer una propuesta concreta sobre la temática disertada, éste, no se sale de los cánones tradicionales y en el capítulo final, concluimos que como el Derecho de la Seguridad Social es un conjunto de aspiraciones que el hombre ha tenido desde todas las épocas, para vivir en condiciones más favorables y que reconocemos que el Estado como entidad política es la única institución capacitada para prestar el servicio de la seguridad social como una función inherente a su existencia, y que todos los sujetos beneficiarios deben colaborar al financiamiento de este servicio voluntaria o coercitivamente, ya con aportaciones en dinero o con trabajo. Asimismo, que el otorgamiento de los servicios de seguridad social debe estar unificado tanto en la legislación como en la institución.

El humano durante su vida tiene una época de mayor producción y si atiende al principio de solidaridad se permitirá observar que sus hijos se verán beneficiados, al igual que él, en el periodo de senectud por las medidas de seguridad social que ayude a desarrollar con sus aportaciones.

## CAPITULO I

### ANALISIS CONCEPTUAL

*Todo lo que existe, tanto en el mundo material como en el pensamiento, puede ser mejor entendido si se conoce su origen, su evolución y sus relaciones con aquello a que esta vinculado de cerca. (1)*

La finalidad de dar inicio con el anterior párrafo al capítulo primero tiene como objetivo principal, señalar que los conceptos por su esencia misma no tienen existencia real si no encuentran vinculación con la realidad que les da vida, es decir, los términos por si solos resultan paja donde ésta no se necesita.

Cuando estamos constreñidos a usar un concepto es porque hay una realidad que necesita reflejarse en el pensamiento, verbigracia un árbol o una especie animal, primero es proyectada a la vista y de ésta al pensamiento para que sea definida. Con esto no estamos afirmando que a cada palabra corresponda una representación real, pues hay palabras que por capricho del lenguaje usado proyectan diversas realidades y que éstas se determinan por el contorno de los vocablos que acompañan a la palabra, por ejemplo: pilar: columna que sostiene parte de una trabe y Pilar nombre propio femenino; aquí señalamos una palabra que teniendo la misma ortografía describe objetos diferentes; hay otras que teniendo una misma escritura describen objetos distintos pero relacionados entre sí como lo veremos en el desarrollo del apartado 2.1. de este capítulo.

---

(1) RANGEL, Cuoto Hugo. Guía para el Estudio de la Historia del Pensamiento Económico. Ed. Porrúa. México, 1979, p. 19

Después de esta breve explicación introductoria hemos de concluir que conceptualizar no implica únicamente la idea, sino la realidad convertida en pensamiento con toda la dinámica que le permitan las modificaciones que pueden afectarle.

## 1. Origen

En cuanto a lo que se refiere a la génesis de los términos motivo de este trabajo, vemos que la seguridad social siempre ha sido una pretensión humana que nace paralela a las soluciones que se dan a las contingencias primeras, si bien no se habían usado los vocablos Seguridad Social para representar al conjunto de soluciones que incidieron en el bienestar del o de los grupos, no significa que no hubiera una realidad con la necesidad de ser representada en palabras que dieran la idea de estar exento de riesgo.

Aunque etimológicamente las palabras Seguridad Social ya existían: Sine- se- Sin; Cura- Cuidado que significan estar exento de todo riesgo, es hasta el Congreso de la Angostura en Sudamérica el 5 de febrero de 1819, cuando en boca del libertador de América, Simón Bolívar se usaron, pues el decía.

*El sistema de gobierno más perfecto es aquél que genera una mayor suma de seguridad social y seguridad política. (2)*

Tuvieron que sucederse uno y otro fenómenos de la evolución humana para que en este siglo, en los Estados Unidos de Norteamérica, "el 14 de agosto de 1935, a raíz de los

---

(2) Cita ideológica. Apuntes de la Materia de Derecho de la Seguridad Social, impartida por el Lic. Amado A. Alquicira López en la Facultad de Derecho de la UHAM. 8º semestre 1984-2.

problemas económicos de la recesión de 1929 se creara la Social Security Act, donde por primera vez se usan los términos Seguridad Social legalmente",<sup>(3)</sup> pero no fue sino hasta 1948 en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en sus artículos 22 y 25 complementándose, cuando se tiene una concepción más íntegra de la Seguridad Social, que tiene carácter de recomendación para los países que firman tal documento.

## 2. Ideas sobre los términos

"Se piensa que los conceptos reflejan una presunta esencia de las cosas y que las palabras son vehículos de los conceptos".<sup>(4)</sup>

La sola pretensión de analizar uno o varios conceptos para señalar que uso se les dará en un trabajo, obliga a dejar claro el contenido semántico de los vocablos representativos del objeto a definir, pues las palabras en algunas ocasiones resultan muy amplias o breves para la utilización que se les da.

También ocasionalmente al usar determinados vocablos se hace con cierta estrechez o con fuerte influencia ideológica, es decir, usar palabras para explicar un objeto con cierto idealismo o con tal realismo que hace pensar que ese objeto representado por las palabras no puede ser modificado, cosa que resulta ser falaz en nuestros días pues todo cuanto existe en la naturaleza al igual que ella puede ser modificado con diversidad de fines, verbigracia para su aprovechamiento, adecuación a la realidad, etcétera. Entonces un concepto

---

(3) GONZALEZ Díaz Lombardo, Fco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. UNAM. México, 1978, p. 148.

(4) SANTIAGO Nino, Carlos. Introducción al Análisis del Derecho. Ed. Astrea. Buenos Aires, 1980, p. 12.

con tales características sería momentáneo, porque al modificarse el objeto que le dió vida no tendría razón de ser.

Lo anterior nos sirve para introducirnos sucintamente al análisis de los vocablos derecho de la seguridad social.

## 2.1. Derecho

El vocablo derecho tiene múltiples connotaciones y son las palabras que lo acompañan las que permiten entenderlo con el contenido que un determinado emisor desea, siendo el mensaje oral o escrito.

Con la intención de no divagar, trataremos de hacer una disertación comprensible, partiendo de la palabra derecho con las acepciones que le caracterizan en esta área de estudio.

La palabra Derecho en sí misma tiene una ambigüedad intrínseca que llega a confundir su uso cotidiano, pues hablamos de ella para explicar por un lado, el conjunto de ordenamientos o normas que regulan las relaciones de los gobernados entre sí y de éstos con el Estado.

Por otro lado, derecho, es la protestad que tiene un sujeto en su esfera jurídica.

También hablamos de derecho al referirnos a la ciencia que investiga la realidad jurídica.

En el primer caso es claro que nos referimos al Derecho Objetivo. En la segunda connotación se habla del Derecho Subjetivo.

Por último hablamos de la Ciencia que estudia los usos de la palabra derecho a que hicimos mención con anterioridad.

Para dilucidar lo escrito, es menester hacer la siguiente cita:

"El derecho argentino prevé la pena capital.  
Tengo derecho a vestirme como quiera.  
El derecho es una de las disciplinas teóricas más antiguas". (5)

Se desprende del párrafo anterior la aclaración de los variados usos del vocablo que se estudia y para efecto de este trabajo, el derecho lo consideramos en su primera acepción, pues ello nos permitirá conceptualizar doblemente los términos, motivo de este estudio, en el apartado 3 de este capítulo.

El Doctor Carlos Santiago Nino, excelente estudioso de la ciencia jurídica, con agudeza analiza el término derecho, sugiriendo que al usar dicha palabra se haga para indicar al derecho objetivo y cuando se hable de la protestad se use anexo al término de estudio la palabra subjetivo. En el último caso, acompañado al vocablo derecho debiera ir la palabra ciencia.

Para tratar de elaborar una conexión entre el apartado que concluye y el que continúa, hemos de insistir que un solo término por analizado que esté, no nos da la idea de generalidad, se necesitan usarse los demás vocablos en conjunto para tener la idea del objeto de estudio y su conceptualización.

## 2.2. Seguridad

Del latín Securitis, "que significa confianza, tranquilidad de una persona, procedente de la idea que no hay ningún peligro que temor. De Seguridad, ramo de la administración pública que vela por la tranquilidad de los ciudadanos". (6)

---

(5) SANTIAGO Nino, Carlos. Op. cit. p. 14.

(6) Diccionario Pequeño Larousse. Novena edición, primera impresión. México, 1985, p. 933.

Seguridad, palabra que no resulta difícil de explicar en cuanto a ese contenido semántico intrínseco, pero en cuanto a su uso resulta toda una maraña, por ser utilizada para determinar una amplia gama de seguridad; así hablamos de seguridad pública, seguridad financiera, seguridad en el empleo, seguridad en la salud, seguridad peatonal, etcétera, pero en todos los casos vemos que se hace especificación nacida del objeto que motiva su utilización. Si nuestro tema tuviera como estímulo un objetivo semejante a los anteriores no tendría caso hacer este breve análisis, pero como la materia de estudio rebasa todas las barreras de lo específico, diremos que la seguridad debe tomarse en un sentido amplio y en uno restringido, es decir, no tendría caso hablar de seguridad en el trabajo, en la salud, en la vivienda, etcétera. Si la seguridad estuviera contemplada en todos los órdenes de la vida cotidiana; así, al hacer una disertación sobre seguridad, se haría en tal sentido que se podría entender como la instrumentación de acciones que tienden a proteger las contingencias, ¿cuáles?, pues las que aquejan a toda una población y no a un sector determinado. ¿Para qué?, para la búsqueda de bienestar, porque es conocido que una población desprotegida en sus satisfactores, es una población que alterará la paz establecida.

*Quiénes se lanzan a una conquista atentando contra el orden y paz establecidos son aquéllos que nada tienen que perder.* (7)

La realidad es que la seguridad se maneja en los sentidos referidos con antelación; así, se habla de seguridad de manera restringida cuando su finalidad sea protegida a un

---

(7) MORO, Tomás. Utopías del Renacimiento. Fondo de Cultura Económica. México, 1973, p. 68.

sector determinado de la sociedad, verbigracia seguridad financiera, protegerá a los que tienen posibilidad de desenvolverse en ese mundo, y la seguridad en sentido amplio cuando se refiera a la sociedad, a todo ese conglomerado de seres que integran la población de un Estado.

Resulta de lo expuesto que no usaremos la palabra seguridad en sus dos sentidos como son el restringido y amplio, pues consideremos que para alcanzar el objetivo propuesto, basta usarla con amplitud, porque el objeto de estudio es el humano en general y no los grupos formados por los intereses de sector o clase.

### 2.3. Social

La simple mención del vocablo social traslada la mente del receptor a un conglomerado que bien llamamos población o sociedad y que el diccionario de la lengua española especifica diciendo que "es un adjetivo relativo a la palabra sociedad" y ésta la integran un conjunto de sujetos que viven, se organizan y regulan su conducta por normas establecidas. Si nos quedáramos con esa explicación, estaríamos en contradicción con los anteriores apartados, por ello es menester mencionar que obstáculos y problemas del periodo primitivo obligaron al hombre a reunirse en grupos, primero no determinados y después denominados gens, clan, tribu, etcétera. Estos grupos formaban las sociedades de la época en que aparecieron, pero es de recalcar que su unión se debe al intento de cubrir las contingencias que les aquejaban y que en su individualidad no podían sortear.

Por mucho tiempo en estos términos se hablaba de sociedad; sin embargo con la complejidad de las relaciones que se fueron dando, aparecieron grupos con intereses propios e hicieron que la palabra sociedad tomara dos vertientes,



la primera, considerando a la sociedad de manera general con un concepto que englobara a toda la población sin importar credo, color, posición económica, educación, entendiéndose como el "estado de los hombres que viven sometidos a leyes comunes". (8)

La otra sería concretándose a especificaciones, es decir, usar el vocablo para describir a un grupo de individuos que tienen intereses en común y que se organizan en esa agrupación para desarrollar toda una variedad de acciones propias del grupo o de la actividad económica a que se dedican, por ejemplo: sociedad empresarial, sociedad cooperativa, sociedad financiera, etcétera.

Para este trabajo desprenderemos el término social de esa palabra sociedad en la primera acepción a la que hicimos referencia.

Descrito brevemente el contenido semántico de las palabras Derecho de la Seguridad Social es indispensable unir las para conceptualizar su esencia.

Sea este párrafo el que nos de pauta para analizar los variados conceptos de la seguridad social, tanto doctrinarios como prácticos que resultan de las variadas agrupaciones internacionales preocupadas en este tema.

### 3. Conceptualización

Al disertar sobre la génesis de los vocablos Seguridad Social, en el apartado 1 de este capítulo, dijimos que el origen del ser humano y su evolución están plagados de graves obstáculos, problemas y contingencias, que al unirse los hombres para intentar sortear y solucionar tales, se deba paso a la Seguridad Social tal como se entiende en su contenido esencial.

---

(8) Diccionario Pequeño Larousse. Novena edición, primera impresión. México, 1985, p. 951.

Aun cuando en el capítulo dos analizaremos las diversas manifestaciones de nuestra materia, es indispensable señalar que la Seguridad Social, estando presente en la evolución social, lo ha sido con variadas figuras que a guisa de ejemplo podemos citar: la ayuda mutua, la caridad, la beneficencia, la asistencia social, seguros sociales, etcétera.

En todas las formas referidas está inobjetablemente la esencia de la seguridad social; sin embargo, por el efecto político y de otros intereses de época, los doctrinarios poco conceptualizaron el área de estudio, y cuando lo comenzaron a hacer fue a partir de los conflictos de tipo laboral, más concretamente, de tipo económico, haciendo creer que la seguridad social sólo es propia de la clase trabajadora, cosa que no consideramos, porque a raíz de las confrontaciones entre el capital y el trabajo, el prestador de la mano de obra se ve desprotegido en una justa retribución por el servicio que presta, por lo que se le comienzan a dar ciertas prestaciones que la doctrina ha conceptualizado como seguridad social; y que como veremos más adelante, sólo es parte de la seguridad social, porque ésta, no es propia de una clase por desprotegida que esté, sino de todo el género y siempre ha existido aunque no con los vocablos que hoy conocemos.

Habiendo esbozado una idea de lo que entendemos por la seguridad social, hablaremos del derecho de la seguridad social, como esa facultad que tiene el individuo a gozar del mayor bienestar; es de aclarar que ese bienestar que se menciona no es resultado de que el sujeto, con su sola existencia lo merezca, sino que se debe por un lado a la obligación del Estado a proveer de ese bienestar, pero correlacionado a la obligación del gobernado a generar el derecho con aportaciones, sean en dinero o en trabajo para tal efecto, verbigracia aportaciones a la seguridad social contempladas en la miscelánea fiscal de cada año.

Aclarada nuestra postura de lo entendido por seguridad social, consultamos al licenciado Francisco González Díaz Lombardo, que nos define el Derecho de la Seguridad Social diciendo:

*Es una disciplina de Derecho Social donde se integran los esfuerzos del Estado, de los particulares y de los Estados entre sí, a fin de organizar su actuación al logro de mayor bienestar social integral y la felicidad de unos y otros en un orden de justicia social y dignidad humana.* (9)

Es claro cómo el autor citado concluye en su concepto sobre la necesidad de un derecho de la seguridad social que sea esfuerzo tanto del Estado como de los particulares, pero de su obra se desprende que esos particulares son los patrones y que la contribución de los beneficiarios es a través del esfuerzo de su mano de obra y de los descuentos que se le hacen, hablando de los seguros sociales.

Otro autor, citando a Sir William Beveridge, nos dice que éste concibe al Derecho de la Seguridad Social como:

*El conjunto de medidas adoptadas por el Estado para los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que viven.* (10)

El autor citado lo conceptualiza de la siguiente manera:

---

(9) GONZALEZ Díaz Lombardo, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integrada. UNAM. México, 1978, p. 30.

(10) ALONSO Olea, Manuel. Instituciones de Seguridad Social. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1974, p. 25.

*Seguridad Social es: El conjunto integrado de medidas de ordenación estatal para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas económicamente evaluables. (11)*

De los dos conceptos podemos resaltar esa protección que el Estado debe a los súbditos, y que para hacerla eficaz necesita instrumentar medios para ello. Para concluir con las citas, es vital transcribir lo que se discute respecto a la seguridad social en foros internacionales.

En la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, elaborados por la UNESCO y aprobada el 10. de diciembre de 1948 en el Palais Chaillot de París, después de que en el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, texto de 1919 modificado en 1946 especificaba en sus:

"Considerandos... Una paz universal y permanente no puede fundarse sino en base de la justicia social..." (12)

En sus artículos 22 y 25 declara:

"Artículo 22. Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, a tener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta entre la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables en el desarrollo de la personalidad.

---

(11) ALONSO Olea, Manuel. Op. cit. p. 29.

(12) Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Preámbulo. 1919 modificado en 1946.

Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuada que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Tiene derecho, así mismo, a los seguros en el caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de medios de subsistencia; por la maternidad y la infancia, tienen derecho a los cuidados y asistencia especial. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio tienen derecho a igual protección social". (13)

Son conceptos hermosos que idealizan la pretensión humana a una vida ajena, lo más posible que se pueda, de las contingencias, pero siendo repetitivo, sólo son concepciones de lo que quizá se puede lograr en el momento que los hombres en general comprendan la existencia en condiciones de igualdad en todos los aspectos de la vida.

Podríamos sin lugar a dudas, continuar haciendo citas de cómo interpretan doctrinarios jurídicos nuestra materia pero para muestra bastó un botón.

Se dice que los Estados Unidos de Norteamérica son una potencia económica; sin embargo, la indigencia, acompañada de todo un conjunto de contingencias, divaga de ciudad en ciudad y de pueblo en pueblo. En consecuencia, para alcanzar una seguridad social como la hemos expresado, no basta que haya el dinero en exceso, sino la conciencia del ser humano y las diferencias, sean las que dé la naturaleza y no las que ha conformado la mezquindad humana en la defensa de sus intereses.

---

(13) Declaración Universal de los Derechos del Hombre. UNESCO 10. de diciembre de 1948.

De todo lo expuesto, respecto a la conceptualización del derecho de la seguridad social, podemos concluir que, como es obligación del Estado la instrumentación de los medios para hacer eficaz la seguridad social, y como hasta este último cuarto de siglo no lo ha logrado, ha sido por distraer su presupuesto a rubros que le reditan mayor beneficio y ha puesto interés en la seguridad social sólo cuando algún acontecimiento con signos políticos se presenta.

## CAPITULO II

### APUNTES SOBRE LA EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Toda actividad, desde la más simple, como es la de alimentar se diariamente, hasta la más compleja que pudiera ser; la investigación de alguna de las temáticas del conocimiento, debe estar precedida de un adecuado procedimiento.

En virtud de que nuestra materia de estudio no es de aquellas ciencias en que se puede aplicar con exactitud el método científico por ser parte de las ciencias sociales y no podemos decir que aplicaremos tal o cual método, por estar convencidos de que el materialismo histórico coadyuvaría con mayor eficacia al desarrollo del presente, esbozaremos generalidades que permitan precisar los aspectos de la metodología que aplicaremos.

#### 1. Razonamiento Metodológico

En su famoso prólogo a su Contribución a la Crítica de la Economía Política, Marx resumió sus ideas sobre la historia, afirmando que eran instrumentos para el estudio de la sociedad.

Si bien es cierto que nuestra materia de estudio no es la historia, sí lo es la sociedad, por ello consideramos que son clave las ideas contenidas en el prólogo de 1859 y son las siguientes:

1. En la producción social de su vida, los hombres contraen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad. (relaciones de producción)

2. Las relaciones de producción corresponden a una determinada fase de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. (A cada época le corresponde un modo de producción diferente, correspondiente a la base de desarrollo)

3. El conjunto de estas relaciones de producción forma la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social.

4. Al llegar a una determinada fase de desarrollo, las fuerzas productivas materiales de la sociedad chocan con las relaciones de producción existentes ... y se abre así una época de revolución social (cada sistema genera sus propias contradicciones) ... Al cambiar la base económica, se revoluciona, más o menos rápidamente toda la inmensa superestructura erigida sobre ella.

5. Ninguna formación social desaparece antes de que se desarrollen todas las fuerzas productivas que caben dentro de ella, y jamás aparecen nuevas y más altas relaciones de producción antes de que las condiciones materiales para su existencia hayan madurado en el seno de la propia sociedad antigua.

6. A grandes rasgos, se pueden designar como épocas de progreso en la formación económica de la sociedad, el modo de producción asiática, el antiguo, el feudal, el moderno burgués. (14)

La enunciación de las anteriores ideas que Carlos Marx consideró instrumentos para el estudio de la sociedad, nos obliga a dilucidar qué entiende el autor de cita por algunos términos que se mencionan. Los que más obligan son los siguientes: fuerzas productivas y formación social. Carlos Marx señala que:

---

(14) MARX, C. ENGELS F. Obras escogidas. Tomo I. Ed. Progreso Moscú, 1980, pp. 517-518.



"Las fuerzas productivas, materia prima, herramienta, relaciones de trabajo, se expanden lentamente entrando en conflictos de producción y hacen estallar la base económica de la sociedad en revoluciones sociales, que son seguidas por transformaciones ideológicas". (15)

También al hablarnos sobre la formación social nos dice:

"La formación social abarca la civilización de una época. Incluye la base económica, la superestructura política y las ideologías sociales". (16)

De las ideas clave que transcribimos con anterioridad sobre la metodología, es indispensable recalcar que nos auxiliaremos de ellas durante el desarrollo de este trabajo, por la importancia de su conjunto. Para entender la superestructura jurídica y política, es indispensable colegir la base real sobre la que se levanta.

En consecuencia, hay tres grupos de factores de desarrollo histórico y son:

- a) La base económica,
- b) la superestructura de instituciones jurídicas y políticas, y
- c) las formas ideológicas.

La base económica conforma la superestructura y las instituciones jurídicas y políticas dan origen a las ideologías.

---

(15) MARX, C. ENGELS, F. Op. cit. p. 518.

(16) Idem.

## 2. Diversas manifestaciones de la seguridad social en la evolución del hombre

Como se ha venido insistiendo, la seguridad social son todos aquellos mecanismos que el hombre ha creado para evitar hasta donde le es posible, verse afectado por las contingencias que hacen acto de presencia en los momentos menos esperados, pero que se pueden menguar sus efectos en tanto el humano va previendo la repetición del obstáculo o problema presentado hasta tratar de evitar que aparezcan contingencias que se pueden prever, por ejemplo: la carencia de alimentos le obligó a crear los medios de subsistencia indispensables, realizando las actividades de la agricultura, ganadería, comercio, etcétera.

### 2.1. Notas Aclaratorias

Es menester desarrollar este apartado con la intención de explicar que para resaltar las manifestaciones de la seguridad social, es indispensable hacer una disertación breve de los cambios histórico sociales que se presentan en la evolución social.

Ello nos permitirá entender el por qué de las figuras que anteceden al derecho de la seguridad social.

No se debe confundir, que mientras la seguridad social hace su aparición desde la solución de las primeras contingencias, el derecho de la seguridad social es un instrumento que sirve, por un lado, a nuestra materia para hacerse presente y por otro, al Estado para mantener una paz lo más permanente posible y su aparición propiamente dicha, la encontramos en el origen del Estado moderno, con la caída del absolutismo en la Revolución Francesa.

"LA DECLARACION DE LOS DERECHOS DE ROBESPIERRE.

Artículo 10. La sociedad viene obligada a subvenir a la

existencia de todos sus miembros, sea procurándoles trabajo, sea asegurando los medios de vivir.

Artículo 11. Los socorros indispensables al que le falte lo necesario son una deuda del que posee lo superfluo; pertenece a la ley determinar el modo como ha de saldarse". (17)

Decimos que en esa época nace el derecho de la seguridad social, pues la lectura del artículo 11 transcrito de la Declaración que se cita, habla de que la "ley determinará el modo como ha de saldarse." Sabido es que la facultad de legislar corresponde al Poder Legislativo y, quien propone tal normatividad pertenecía al grupo de los que detentaban el poder después de la Revolución Francesa. Robespierre es también de los que coadyuvan para la elaboración de la Constitución Francesa en 1789, misma que sirve de prólogo a una nueva forma de vida tanto económica como política.

Esperando que estas notas hayan cumplido con la finalidad de aclarar, daremos paso a nuestro siguiente apartado.

## 2.2. Características generales de la evolución social

Para hablar de evolución social dentro de esta exposición necesitamos citar algunos caracteres de las relaciones de producción, de como se organizan los pueblos y como distribuyen los excedentes del trabajo; estas características nos dan algunos modos de producción o épocas de formación económica, a guisa de ejemplo; comunismo primitivo, época antigua, época feudal, etcétera, estos caracteres permitiran colegir la aparición de cada una de las figuras de la seguridad social.

---

(17) GALLO, Miguel Angel y otros. De Espartaco al Che y de Nerón a Nixón. (Lecturas de Historia Universal). Ed. Pueblo Nuevo. México. 1978.

## Epoca P R I M I T I V A

### Características Histórico-Sociales

- Modo de producción: Comunismo Primitivo
- Se basa en el trabajo colectivo y en el reparto equitativo y colectivo de la riqueza
- No existe la propiedad privada
- No hay clases sociales bien determinadas
- Se organizan en grupos sociales por la necesidad de enfrentarse a la naturaleza hostil para obtener los elementos que satisfagan sus necesidades fundamentales
- Estos grupos sociales pequeños van desde la familia, gens, tribus, etcétera.

## Epoca A N T I G U A

### Características Histórico-Sociales

- Modo de producción: Esclavista
- Los prisioneros de guerra se libraban de ser exterminados y se convirtieron en esclavos
- Surge la propiedad privada
- Se acentúa la división de hombres libres y esclavos
- La propiedad liberaba a los hombres libres de la necesidad de trabajar
- El trabajo físico terminó siendo una ocupación indigna de los hombres libres
- Los esclavos vivían en condiciones inhumanas
- El trabajo manual fue la base de la gran producción

- Se construyeron muchas obras y se desarrolló la minería
- Los esclavos eran tratados como objetos, los cuales eran vendidos y comprados.

## Epoca M E D I E V A L

### Características Histórico-Sociales

- Modo de producción: Por medio del feudo
- Había una división de dos clases sociales fundamentales:
  - Los señores feudales que poseían absolutamente la tierra y gozaban de una propiedad relativa sobre los siervos, adscritos de por vida a ellas
- Los siervos eran vendidos y comprados con las tierras a las que pertenecían y no podían abandonarlas
- Los siervos estaban obligados a trabajar por su señor; a cambio, disponían de una parte de los frutos de su trabajo
- También se les reconoció que no eran cosas, sino seres humanos
- Los hombres libres de las villas (artesanos, pequeños industriales y comerciantes) se hallaban sujetos a la autoridad del señor feudal
- Había un sistema de dependencias o vasallajes en forma de pirámide, cuyo vértice era el señor más poderoso: el rey o emperador
- La iglesia era el instrumento del señor Supremo o Dios, que ejercía un poder espiritual indiscutido en toda la vida cultural.

## Epoca M O D E R N A

### Características Histórico-Sociales

- Modo de producción: Surge y se fortalece una nueva clase social (llamada burguesía)
- La burguesía era poseedora de nuevos y fundamentales medios de producción
- Se van desplazando los talleres artesanales y fue surgiendo una clase de trabajadores libres
- Los trabajadores vendían o alquilaban durante una jornada su fuerza de trabajo a cambio de salario
- De esta manera los trabajadores asalariados o proletarios vendían así una mercancía que producía un valor superior al que se pagaba por usarla
- Surge la necesidad de mano de obra libre y por lo tanto la liberación de los siervos
- Desaparecen las trabas feudales y se crea un mercado nacional único y un Estado descentralizado
- Se consolida económica y políticamente el poder de la burguesía en ascenso y desaparece del primer plano en los países desarrollados, la aristocracia feudal terrateniente
- El obrero reconoce en su trabajo y sus productos, que se le presentan como algo extraño a él, incluso hostil, ya no le trae sino miseria sufrimiento e incertidumbre.

## Epoca C O N T E M P O R A N E A

### Características Histórico-Sociales

#### a) Capitalismo

- Modo de producción: En cadena
- Surge la clase asalariada
- Se basa en la propiedad privada y los medios de producción
- Plantea la ley de la oferta y la demanda
- Se consolida con la Revolución Industrial y el maquinismo
- Se pasa al primer plano de empresa industrial frente a la explotación agrícola
- La producción de bienes es colectiva e individual su apropiación, por no ser los instrumentos propiedad de los asalariados
- Se acentúa la diferencia entre los asalariados y los poseedores de los medios de producción
- Permite acelerar el progreso económico y cultural
- Existe la división racional del trabajo
- A medida en que la producción y distribución son realizadas por quienes poseen el factor capital, no se va buscando satisfacer las necesidades de la mayoría sino de los fines de la iniciativa privada.

#### b) Imperialismo

- Modo de producción, basado en la política expansionista
- Su objetivo es la anexión territorial o dominio económico de zonas claves
- Su forma moderna es predominantemente económica y se caracteriza por el control de los precios, además de la dominación de los capitales extranjeros.

c) Comunismo

- Modo de producción: se basa en el principio de la propiedad pública de los medios de producción
- Abolición de la propiedad privada de tierras y capital
- Se considera que este sistema es un objetivo socialmente necesario
- La clase obrera está organizada en un partido político que cumple y aplica el programa comunista
- Se derrocó al estado burgués
- Se socializa la riqueza
- La dictadura proletaria desaparece como consecuencia de la separación de los antagonismos de clase
- El Estado y las clases sociales desaparecen y se hace posible la máxima "cada uno según sus necesidades y cada cual según sus posibilidades". (18)

Creemos que el anterior esbozo sobre la evolución social, siendo breve, contiene todas aquellas características propias de cada uno de los lapsos del devenir, consecuentemente, nos ha de permitir incrustar las manifestaciones de la seguridad social.

### 2.3. Manifestaciones de la seguridad social

Después de haber descrito algunos caracteres de la evolución social, es necesario marcar ciertos puntos que motivan los cambios de época, éstos, sin duda son de tipo económico, es decir, cada uno de los conflictos que han alentado los cambios histórico-sociales, han tenido su origen en las crisis económicas propias de cada periodo histórico.

---

(18) Apuntes de Historia General. Tomados en el Curso del Proyecto de Apoyo Pedagógico impartido por la Secretaría de Educación Pública a Maestros de Educación Primaria, por conducto de la Dirección General de Educación Primaria. En el periodo escolar 1983-1984.



Ahora, haremos sucinta mención de cada una de las manifestaciones de la seguridad social; para tal efecto, se tratará de correlacionar la figura que se señale con las características histórico-sociales.

Remontándonos a la fase primitiva y dadas las condiciones de vida que predominaban, sólo podemos hablar de la ayuda mutua, tanto individual como colectiva, que caracterizaba la solidaridad entre aquellos pobladores.

Habiendo creado los primeros medios de subsistencia que le permitieron satisfacer las necesidades fundamentales, el hombre comenzó a tener tiempo y orientar su atención a otras actividades que igualmente son parte de la seguridad social, tales son: la educación, la construcción de casas-habitación y las mismas actividades artísticas como la pintura.

Al parecer la propiedad privada, se marcó el paso que cambió la forma de producción, consecuentemente, los comportamientos de organización y la forma de vida de los grupos, si bien en este periodo ya no se acaba con los prisioneros de guerra como en la anterior forma de producción, éstos se salvan de la muerte para convertirse en esclavos, de los que sólo podemos mencionar que, como beneficio de la seguridad social fue la de no perder la vida. En cambio, los hombres libres en diversos pueblos se organizaron para protegerse de posibles contingencias, por ejemplo, en Grecia el ERANOI, que tenía como objetivo que el pudiente acudiera en ayuda del necesitado, es el antecedente inmediato de la caridad o beneficencia.

Las mutualidades de socorros, cuya finalidad central era la de reparar las pérdidas de ganado y excepcionalmente atender riesgos personales.

Son los artesanos, quienes preocupados por las contingencias que implica la muerte, crean los collegias Frumenticia, Oppifficium y Tenuiorum en Roma y su objeto de sus miembros, recibieron los servicios funerarios completos con cargo a estas agrupaciones.

Y el más remoto antecedente histórico de la previsión social lo encontramos con los legionarios romanos, los que al guardar un porcentaje de las ganancias obtenidas en las batallas podían valerse de ellas en la vejez.

Las crisis existenciales originadas por la pérdida de valores en el hombre, hizo nacer corrientes filosóficas que explicaban el origen de la vida; entre ellas el estoicismo, mientras las otras promovían la duda eterna, ésta aceptaba el sufrimiento del hombre en la tierra. Esta corriente da origen al cristianismo: la fuerte presión ejercida por los excesos de los pueblos y de sus gobernantes, la gran cantidad de esclavos que ya no producían lo suficiente para el sistema, los levantamientos de los mismos esclavos y las constantes invasiones de los pueblos bárbaros. Conjugados todos estos factores, provocaron la caída del Imperio Romano esto dio paso al oscurantismo y a la aparición de nuevas formas de seguridad social.

La época medieval se acompaña con ese auge del cristianismo nacido con la caída del Imperio Romano, y que se caracterizaba por promover la ayuda de unos a otros. Al manifestarse el amor al prójimo, nace la caridad como otro medio de la seguridad social y que tiene como rasgos esenciales:

- La ayuda del pudiente al necesitado.
- No es de carácter obligatorio.
- Es espontánea.
- Quien recibe la caridad no necesitaba generarla, sólo bastaba exhibir su necesidad.
- Era directa y en dinero, en especie algunas veces.

El mismo desarrollo del feudalismo y de las ideas propias de la era dan origen a otra figura, la Caridad Beneficencia con las siguientes características:

- Era prestada por corporaciones de tipo religioso que encuentran su sustento económico en la iglesia.
- La ayuda que prestan tales instituciones es en especie, para ello crean asilos, orfanatos y hospitales. Su centro de atención es el indigente.

"Aquel ente que carece de un mínimo de medios de subsistencia que garantice su integridad física y moral". (19)

- Estas corporaciones sobreviven con los donativos de los particulares y parte del diezmo.

El surgimiento de organizaciones de tipo corporativo, nos da la idea inmediata de que el auxilio será en especie y ya no en dinero, verbigracia; medicinas, cuidados, alimentos, atenciones, etcétera de manera indirecta por los particulares.

De esta figura en desarrollo, surge la beneficencia cuya distinción con la Caridad Beneficencia es, que el socorro al necesitado va a ser prestado por corporaciones que, si bien eran auspiciadas por la iglesia, no dependían de ella sino de los particulares. Sus caracteres son los siguientes:

- Se deriva de la unión de gremios en ejercicio de igual oficio, para acudir con riesgos propios de la época (Cruzadas) al rescate de cautivos.
- Financiada con presupuesto a cargo de estas corporaciones.

---

(19) Apuntes de Derecho de la Seguridad Social impartido por el licenciado Amado A. Alquiciera López en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. 8o. semestre 1984-2.

- La forma de como se van a otorgar los socorros será en especie.
- La persona destinataria deberá ser la persona indigente, entendiendo ésta por extensión, al anciano, al enfermo, al huérfano etcétera.

Antes de seguir hablando de las corporaciones, es necesario invitar a una reflexión respecto al por qué grupo de nombres con oficio estaban tan interesados en auxiliar a otros hombres en el rescate de los lugares santos ¿no será que deseaban tener acceso a esos caminos para introducir lo que fabricaban?, dejemos que esa interrogante la contesten historiadores economistas. Sólo deseábamos resaltar la inquietud.

Dentro del mismo periodo medieval, van a integrarse en forma más definida las corporaciones, que eran asociaciones de una misma profesión u oficio y tenían entre otras finalidades el brindarse ayuda en distintas situaciones de calamidad o desgracia, verbigracia, existían corporaciones con el fin de rescatar prisioneros de guerra, al igual que corporaciones religiosas con el fin de recuperar los lugares santos. Estas variadas agrupaciones se denominaban Cofradías Latinas, Gildas Normandas, Cajas Mutuarias; sus rasgos característicos eran los siguientes:

- Se financiaban con aportaciones periódicas de sus miembros,
- se tenía derecho al socorro si se presentaba alguna calamidad,
- la corporación hacía frente a ella, con los siguientes tipos de ayuda:
  1. Ayuda al enfermo
  2. Ayuda de gastos de funeral
  3. Riesgos propios de la época

- a) Dote para que la huérfana contrajera matrimonio
- b) Dote para que la huérfana entrara en la religión.

Estas corporaciones tuvieron gran auge en el periodo feudal, pero su desaparición parcial se debe a los mismos que la crearon, pues estos gremios, al haber encontrado estabilidad económica, deseaban el poder político para evitar las trabas impuestas por los monarcas y los señores feudales; tales obstáculos bloqueaban el desarrollo industrial, pero ante el empuje económico de los nuevos empresarios y con el desarrollo cultural, se dió la Revolución Industrial y la Revolución Francesa, que trataban de enterrar el absolutismo o cuando menos de someterlo a una nueva forma de organización.

Al desaparecer el periodo feudal, existía tal cantidad de indigentes que preocupó al Estado Moderno. Así, Robespierre, en la Declaración de los Derechos, deja entrever que se tomarán medidas para aliviar la mendicidad y otros males que pudieran provocar una contrarrevolución. En ese periodo aparece la Asistencia Social que cuenta con los siguientes rasgos:

- Financiada con presupuesto a cargo del Estado
- La acción pública la realiza el Estado, para ello crea instituciones responsables
- La asistencia va a ser prestada a las personas indigentes
- En estricto sentido, es de manera discrecional
- Por regla general, la asistencia social no se presta en dinero sino en especie; para ello se crean organismos con este fin.

El desarrollo de la época moderna se presenta con tesis innovadoras como *laissez faire laissez passer*, el liberalismo y el individualismo; en conjunto, todos estos pensamientos que predominaron en plena Evolución Industrial, en la praxis trajeron la más brutal explotación de la clase más desprotegida, muchos olvidaron las necesidades de los explotados; ésto se prolongó por varios años, con pequeños cambios que mejoraban la situación de los prestadores de servicios.

Es en el segundo cuarto del siglo XIX, en 1848, cuando aparece el "Manifiesto Comunista" que estimulaba la dictadura del proletariado y que causó varios movimientos en los que el trabajador exigía los beneficios de los que había sido explotado; esto provocó cierta inquietud en los industriales y en los mismos gobiernos, pues la amenaza proletaria se cernía en toda Europa y para detener este grave problema para los detentadores del poder económico y político:

"Los modernos seguros sociales nacen en la segunda mitad del siglo pasado en Europa, como una concesión de los estados burgueses, para detener la creciente amenaza representada por la inconformidad, la protesta y la huelga de los trabajadores ante los efectos de la Revolución Industrial y del liberalismo. En otras palabras, como una medida política de autodefensa de la sociedad capitalista, para alejar el peligro de la revolución proletariada advertida y preconizada por el marxismo". (20)

Los grupos a los que se hizo referencia, buscaron medios para evitar la revolución proletaria y no fue hasta que el ministro de hierro, quien participara en la unificación

---

(20) TREVIÑO Martínez, Roberto. La Seguridad Social Instrumento del Bienestar. Jornadas Médicas Regionales VIII. ISSSTE; México, 1973.

de Alemania (Estado Prusiano), el Príncipe del Estado Prusia no, Otto Bismarck, creara los seguros sociales como excelente paliativo para mantener la calma de los trabajadores. Bismarck postula para efectos de Seguridad Social, la intervención del Estado a través de los seguros sociales, por tal razón a este personaje se le conoce como el padre de los seguros sociales.

Expide una serie de leyes que regulan los seguros sociales, comenzando con:

La Ley del Seguro de Enfermedad del 15 de junio de 1883

La Ley del Seguro de Accidentes de Trabajo del 6 de julio de 1884

La Ley del Seguro de Invalidez y Vejez del 22 de junio de 1890.

La obra de Otto Bismarck fue ampliada entre los años de 1890 y 1914, estableciéndose entre otros el seguro de muerte, derecho de sobrevivientes del 19 de julio de 1911 y en el mismo año se redacta en Alemania un Código de Seguros Sociales con las siguientes características:

Obligatorio, consistente en la imposición de aseguramiento que el Estado acuerda a efecto de lograr la protección de la población.

Frente a esta imposición no puede regir el principio de la autonomía de la voluntad pues éste pertenece al derecho civil, por ende al derecho privado.

Financiamiento tripartito a cargo del patrón, trabajador y Estado.

En éstos existe el derecho individual a cargo del asegurado para exigir la prestación, pues comparte los cargos económicos con el patrón y el Estado.

De estas últimas manifestaciones de la Seguridad Social, Asistencia Social y Seguro Social, hay ciertas notas distintivas como son que la Asistencia Social sólo está a cargo del Estado y en el Seguro Social es compartida la responsabilidad entre el trabajador patrón y Estado; en la Asistencia Social, el servicio es discrecional y en el Seguro Social, el trabajador asegurado puede exigir la atención, pues comparte la responsabilidad económica con el patrón y el Estado.

Otto Bismarck tiene la visión de crear los seguros sociales y apagar parcialmente el avance del marxismo, con ello permite que en la época contemporánea arribe sin problemas el capitalismo y que éste sature los mercados; consecuentemente, haga superior la oferta a la demanda y provoque graves crisis económicas, como la Primera Guerra Mundial y la crisis de 1929; ante estas circunstancias, en los Estados Unidos de Norteamérica el Presidente de la nación mencionada, Franklin Delano Roosevelt toma medidas que eviten conflictos sociales de difícil control, crea la Social Security Act, usando ya legalmente los términos Seguridad Social además del seguro de desempleo y las agencias de colocaciones.

Se desprende que al tomar estas decisiones, el Presidente Franklin Delano Roosevelt tomaba a la Seguridad Social como un excelente instrumento que servía de paliativo para evitar las crisis sociales que en el umbral de la cuarta década del siglo XX se proyectaban.

Una segunda conflagración mundial obligó a los países a integrar organismos internacionales que evitaran en lo posible mayores conflictos y que estos organismos buscaran evitar otra guerra y procuraran mayor protección al humano en general, por medio de recomendaciones a todos los países, verbigracia, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en sus artículos 22 y 25.



"Artículo 22. Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, a tener mediante el es fuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuen ta entre la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y cultura les indispensables en el desarrollo de la personalidad.

Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la sa- lud, el bienestar y en especial, la alimentación, el vesti- do, la vivienda, la asistencia médica y los servicios socia les necesarios. Tiene derecho, así mismo, a los seguros en el caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de medios de subsistencia; por la maternidad y la infancia, tienen derecho a los cuidados y asistencia especial. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio tienen derecho a igual protección social". (21)

A partir de los años cuarentas, estadistas expusieron que la finalidad de la seguridad social se cumpliría al adoptar políticas, tendientes a proteger ya no sólo a la cla se asalariada, sino a toda la población, en gran parte al margen de los beneficios de los seguros sociales, es decir, conjuntar los sistemas de seguros sociales dentro de los planes generales de seguridad social y, ésta formando parte de los planes de desarrollo y de justicia social para la po blación marginada.

Ya en pleno imperialismo, en 1942, la Primera Conferen cia Interamericana de Seguridad Social, reunida en Santiago de Chile, considera que:

---

(21) Declaración Universal de los Derechos del Hombre. UNESCO lo. diciembre de 1948.

"Todo hombre y toda mujer deben estar biológica y económicamente protegidos, no sólo frente a los riesgos sociales, con base en una solidaridad organizada y, que con una política de seguridad social en América, debe promover las medidas destinadas a aumentar las posibilidades de empleo, incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuirlas equitativamente y a mejorar la salud, la alimentación, el vestuario, la vivienda y la educación general y profesional de los trabajadores y sus familiares". (22)

En 1961, la Alianza para el Progreso de los Pueblos de América (Carta de Punta del Este), propone la adopción de políticas sociales tendientes a lograr una distribución más justa del ingreso nacional, es decir, una equitativa y efectiva participación de los diversos grupos sociales en los beneficios del desarrollo económico.

En 1966, países americanos integrantes de la Organización Internacional del Trabajo, se reunieron en Ottawa, Canadá, para concluir con una resolución sobre la función de la seguridad social en el progreso económico y social; se entiende como un instrumento de la política social, por lo que a la seguridad social hay que integrarla a los planes económicos generales de un Estado.

Por último, la Organización de los Estados Americanos y el Centro Interamericano de Seguridad Social en México, en 1967, en el Seminario de "Seguridad Social y Planificación Nacional" concluyen:

"El objetivo final de la planificación económico-social es mejorar las condiciones de todos quienes integran el conglomerado social. Esta finalidad sólo podrá lograrse mediante

---

(22) TREVIÑO Martínez, Roberto Op. cit. p. 17.

la concurrencia de todas las actividades de carácter económico, educacional, sanitario, de seguridad social, de vivienda, etcétera, en forma racional y coordinada". (23)

En 1968 en Panamá, en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, se propuso:

"La necesidad de transformar las estructuras jurídicas y administrativas de nuestros sistemas, para que desborden el marco clásico de las relaciones obrero-patronales y hagan efectivo el derecho de la Seguridad Social de todos los habitantes del continente ...a través de mecanismos nacionales de solidaridad social reiterando que 'la seguridad debe ser considerada como una parte medular de la política del bienestar general'". (24)

El Doctor Ricardo R. Moles, asesor técnico de la Asociación Internacional de Seguridad Social, en el Seminario de Seguridad Social y Planificación Nacional realizado en México en 1967, hace una exposición, de la que resalta que:

"La Seguridad Social tiene por objetivo esencial combatir los estados de necesidad que son causa generadora de la miseria, mejorar las condiciones sociales económicas y elevar los niveles de vida de la población". (25)

Se han mencionado algunos breves estudios, opiniones y acuerdos sobre la seguridad social y todos esos nobles intentos de sugerir el mejoramiento de la humanidad, han sido

---

(23) TREVIÑO Martínez, Roberto. Op. cit. p. 18.

(24) Ibidem. pp. 20-21.

(25) Idem.

consecuencia de conflictos tanto de la política interna de los países, como en la política externa, resultado de un imperialismo en pleno auge.

De todo lo enumerado, hemos dejado al último el pensamiento de Sir William Beveridge, para quien la Seguridad Social equivale a liberar a la población de la necesidad por ello conceptualiza a la Seguridad Social como:

"El conjunto de medidas adoptadas por el Estado para los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que viven". (26)

De los diversos análisis que se hace del pensamiento de Sir William Beveridge, se puede concluir que su doctrina sobre la Seguridad Social tiende al desarrollo del principio de Unificación y Universalidad; en cuanto el primero, es que se debe considerar que todas las contingencias en sus efectos son iguales, pues se corre un riesgo, por ello deben unificarse la política de la seguridad social en una sola legislación y una sola institución. En lo referente a la Universalidad, explica que el humano por ser humano merece los beneficios de una seguridad social que no distinga raza, sexo y otras diferencias creadas por los intereses económicos que norman los comportamientos humanos.

Durante el desarrollo de este apartado, se logró resaltar el apareamiento de la Seguridad Social como un excelente instrumento por el cual se puede mantener la estabilidad de un pueblo; sin embargo, no diremos más, porque en el punto subsecuente hablaremos de los instrumentos del Estado.

---

(26) ALONSO Olea, Manuel. Instituciones de Seguridad Social Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1974. p. 17.

Cómo el Derecho es un instrumento y cómo la Seguridad Social es parte del Derecho. Entonces, estamos presentes ante el desarrollo de la Seguridad Social como un eficaz instrumento.

### 3. Instrumentos o medios de control político utilizados por el Estado

Desarrollar este punto obliga a hacer una breve explicación sobre el Estado, ese ente que causa tanta confusión al hablar de él.

El Estado como tal, tiene aparición en el ascenso de la burguesía al poder.

Sirvió, en ese orden de ideas, a los grupos hegemónicos para alcanzar sus fines. Encontramos que el Estado es un ente abstracto que se materializa, se hace concreto con la figura del gobierno que controla el alto grado de complejidad, heterogeneidad y conflictividad de las relaciones que se dan dentro de su conformación.

Algunos doctrinarios dicen, que el Estado no sirve particularmente a grupo alguno de la sociedad, sin embargo es conocido que el Estado toma ciertas actitudes que permiten entender eso.

"El Estado es la expresión de un sistema social determinado y el instrumento de las clases dominantes y fracciones hegemónicas; corresponde a los intereses de éstas, las expresa y consolida, por estructurarse uno y otros en el seno de un conjunto objetivo y unificado". (27)

---

(27) KAPLAN Marcos. Compilador. Estado, Derecho y Sociedad. UNAM, 1981. p. 37.

"El Estado como aparato central de dominación, control y decisión, encargado del gobierno y la administración. Un Estado centralizador, constructor represor, impone nuevos modos de jerarquización y de complejidad cuyo principio esencial es la jerarquía por coacción". (28)

El Estado, entendido como la expresión de un sistema social, tiene señaladas perfectamente un conjunto de finalidades, algunas encuentran su justificación al reforzar su existencia hacia el exterior y otras para mantener un orden dentro de su esquema geográfico; estas permiten el auxilio perfecto a aquéllas, pero para que haya una buena armonía entre las finalidades internas y aquéllas que se proyecten al exterior, esta figura ya concretizada en el gobierno, crea instrumentos que le permiten cumplir con sus objetivos.

Sabemos lo amplio que es el campo de la Ciencia Política; pero, por no ser el Estado motivo de este trabajo sino como una mera referencia, hemos querido esbozar lo anterior a manera de introducción que nos permita entender los instrumentos o medios que el Estado usa para cumplir con sus metas y sus objetivos.

### 3.1. Explicaciones preliminares

Hemos hecho una breve referencia de la connotación del Estado; en ésta mencionamos que este ente tiene finalidades que algunos doctrinarios llaman atribuciones que cumplir, de ser así, su actuación remarca su existencia.

Todos los teóricos que estudian los fines o atribuciones del Estado, las vinculan directamente con los medios o instrumentos de los que se vale para hacer eficaz su cumplimiento. se numeran estas atribuciones de la siguiente manera:

---

(28) KAPLAN, Marcos. Compilador. Op. cit. p. 36.

"Atribuciones de mando de policía y de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado, de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.

Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.

Atribuciones para crear servicios públicos.

Atribuciones para intervenir, mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial de todo el país". (29)

Como podemos ver el Estado tiene variadas atribuciones y dentro de éstas, perfectamente encontramos inmersa la de seguridad social; sin embargo, los instrumentos que usa y que son los que nos interesan son clasificados de diferente manera por doctrinarios dedicados al análisis de la acción estatal. Nosotros, por creer que nuestro criterio está fundado en conocimientos de varias materias escolares que hemos cursado en nuestra trayectoria de estudiante, los consideramos de la siguiente manera, sin que por ello olvidemos los valiosos puntos de vista de algunos autores que hacen referencia a nuestro objetivo.

Así, creemos que el Estado utiliza los siguientes instrumentos que no se contraponen a los analizados por los estudiosos del Estado.

En el mismo orden de ideas, los instrumentos que analizaremos son: la educación, la religión, la cultura, el ejército y el derecho.

Es de aclarar que éstos forman parte de la superestructura y que su base está en la estructura económica, la cual hace posible el desarrollo de instituciones jurídicas y

---

(29) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa S.A. México, 1984, p. 15.

políticas, que conforman inobjetablemente las formas ideológicas, pero para que se cumpla su desarrollo, es indispensable analizar por separado cada uno de los instrumentos a los que se hizo mención.

### 3.2. Educación

La educación, como instrumento del Estado, permite la ideal reproducción de los esquemas existentes o la modificación de éstos, cuando convenga a los intereses del Estado. No podemos constreñirnos a buscar una definición de educación, porque no alcanzaríamos el objetivo, por tal motivo, bastará con decir que: la educación conjunta el cúmulo de conocimientos que el hombre ha logrado en toda su historia; éstos son de obligación general, para ello hay una planeación de toda enseñanza que se hará llegar a los gobernados; esta educación contiene la ideología predominante, lo que permite que los receptores encuentren perfecta vinculación con el Estado y se les estimule el nacionalismo y la conciencia de pertenencia. Dentro de ésta, además de dar conocimientos científicos universalmente válidos, se resaltan los valores del pueblo en la participación de los conflictos sociales que han permitido poseer esa forma de vida.

El punto de disertación conforma internamente a la sociedad y la proyecta al exterior con caracteres propios. Todos los Estados procuran y cuidan que este instrumento se encuentre en mayor porcentaje bajo vigilancia, pues si bien no es determinante para romper la estructura económica, si puede causar graves conflictos sociales el que no vigilen los Estados su fiel cumplimiento a los intereses de las clases dominantes.

La conformación de este instrumento ha sido base para el desarrollo y progreso de una Nación; sin embargo, no debemos olvidar que en Estados de corte capitalista se



imparten paralelamente dos tipos de educación, una a los grupos hegemónicos, a los que, en muchas ocasiones, no les importa el poder político, pero que sí ejercen presión al Estado por ser detentadores del poder económico. Este conjunto de aprendizajes que se da a estos grupos, debe conllevar la conciencia de que son agentes de explotación.

La educación que se hace llegar a los sujetos explotados, es para que observen sumisión, reglas de comportamiento y acepten conscientemente su papel. No debemos olvidar que hay profesionales de la ideología, los que la mayoría de las veces son individuos absorbidos de la clase trabajadora, pero que su deseo de incorporarse a los grupos hegemónicos, les obliga a ser mercenarios contra los grupos a los que pertenecieron.

La educación, entendida como un proceso de enseñanza aprendizaje, nos permite colegir la existencia de grupos de profesionales de la ideología, pues son quienes, adiestrados posteriormente, impartirán en diversos niveles la educación con la ideología que impera. Otro punto que resulta importante es que este instrumento del Estado no personaliza al agente receptor, sino que es general, lo que permite mayor eficacia.

Por último, la educación también permite reproducir la fuerza de trabajo, seleccionando a los receptores de esta calificación de la mano de obra y estimulándola para que haya competitividad y, en consecuencia, sirva ésta como distractor que evite la conscientización de su papel de explotados.

Para afirmar lo anterior haremos la siguiente cita:

"A partir de sus formas propias de educación y propaganda, el Estado tiende a cumplir las funciones y finalidades siguientes:

a) Socialización e internalización de valores, normas que fundamentan y posibilitan la producción, reproducción regulares del sistema y el cambio inherente al mismo.

b) Conservación y transmisión del acervo histórico (tradición, cultura, formas organizativas y operativas), como factor de cohesión, equilibrio y continuidad de la sociedad.

c) Incorporación de las nuevas generaciones a la sociedad por medio de la asimilación colectiva de la tradición heredada, de sistema de valores predominantes, de la enseñanza de solidaridades entre individuos y grupos, de éstos con la sociedad y el Estado.

d) Desarrollo de la cohesión colectiva de los adultos

e) Preparación de los grupos e individuos para los papeles económicos, sociales, culturales y políticos.

f) Selección y formación de las élites intelectuales y profesionales que integran la capa orgánica (en el sentido gramsciano del término) para la constitución y el funcionamiento de centros de elaboración, de difusión y de aplicación de los modelos y elementos cultural-ideológicos y científico-técnicos que requieren los grupos hegemónicos, las clases dominantes, la sociedad oficial, el tipo de desarrollo adoptado.

g) Provisión al grupo hegemónico y a la clase dominante de los elementos necesarios para mantener y reforzar su control del aparato productivo y del subsistema científico-técnico, como prerequisites y componentes indispensables de su poder.

h) Formación de personal especializado para el servicio de las estructuras técnicas existentes, su mantenimiento, operación y control.

i) Entrenamiento de científicos asignados a las formas superiores de investigación e innovación.

j) Elevación de la gran masa de población a un determinado nivel técnico, cultural y moral que corresponda a las necesidades de desarrollo del sistema y a los intereses de la fracción hegemónica.

k) Creación y consolidación del conformismo general, como modo de refuerzo de la legitimidad y del consenso en favor del Estado y de la aceptación de la hegemonía de ciertas fracciones y clases sobre otras.

l) Contribución a la emergencia y mantenimiento de una personalidad básica". (30)

El haber transcrito el anterior texto permite colegir la función de la educación como instrumento del Estado y como resulta uno de los más aceptables instrumentos, que si bien no es determinante, si coadyuva a la conservación de un orden fijado entre los objetivos del Estado.

### 3.3. La Religión

Antiguamente han existido temores superiores a la comprensión del hombre y para tratar de aliviar esos fenómenos lejanos al entendimiento, el hombre para ello explicó idealmente esos fenómenos, atribuyéndolos a ciertas deidades completamente inexistentes pero que en ellas encontraban explicación, sin embargo, con el devenir, la religión no sólo sirvió como descanso espiritual al humano, sino como una forma de controlar ciertos excesos. Primero fue con buena intención, más adelante, habiendo encontrado que la religión permitía controlar, se desvió su finalidad primera para reestructurarla y darle un uso más amplio; fue entonces que la religión permitió sujetar a los hombres a disposiciones superiores a él, en aplicación de individuos iguales que él, pero seleccionados por las mismas interrelaciones de los grupos.

---

(30) KAPLAN Marcos. Op. cit. pp. 63-64.

Ya en épocas donde las relaciones humanas eran más complejas, esos seres seleccionados conformaron ciertos intereses y bajo ellos, interpretaron las supuestas disposiciones de la deidad.

Las continuas luchas por el poder permitieron que la religión ocupara un lugar preponderante, pero sus propios excesos la llevaron a caer y dejar ese poder en el Estado al que tuvo que sujetarse y, para no perder totalmente los privilegios que tenía, ha auxiliado al Estado a manipular a los pueblos, es decir, cada pueblo tiene una forma de creencia pero a disposición del Estado.

Por medio de la religión se reproduce la sumisión y la aceptación de las cosas por ser designación divina; tiene tal fuerza, que el Estado la usa sin exageraciones para evitar sea ésta, quien provoque la caída del Estado, en consecuencia de los grupos en supremacía.

Han existido grandes estudios sobre este tema, pero concretizando, la iglesia bajo la tutela forzosa del Estado produce una ideología sumisa y de aceptación, pues con amenazas, que de no aceptarlas, la divinidad castigará la rebelión con diversas penas y, ante la ignorancia de los hombres, esta forma de control es eficaz instrumento al servicio de los pueblos.

Este instrumento también se auxilia de individuos que va seleccionando por medio de la tradición; es de aclarar que la ignorancia a la que se hace mención, no se refiere a los estudios escolarizados, sino a formas más concretas de entender el mundo.

### 3.4. Cultura

La cultura entendida como el conjunto de conocimientos técnicos, científicos y estéticos que ha desarrollado un pueblo,

es un medio complejo en su análisis como instrumento del Estado, pero hemos de ser concretos señalando que la cultura se selecciona para hacerla llegar al pueblo, pues ella misma es una manifestación de inconformidad de parte de él, pero como éste no cuenta con los medios de difusión, tal como nace la manifestación se entierra y cuando el Estado cree conveniente, la hace revivir para resaltar los valores de los sujetos creadores como integrantes del pueblo, pues también sirve como factor de cohesión. En este orden de ideas, la cultura es instrumentada como un excelente distractor para el pueblo.

Hay mucho que hablar de la cultura, pues sus manifestaciones son variadas y van desde explicar el mundo hasta inconformarse por los actos que realiza el Estado. Cuando son en el primer aspecto, se autorizan siempre que no contravenzan la ideología predominante; en el segundo caso será difundida cuando apoye expresa o tácitamente la forma de gobierno y no provoque inestabilidad en la conciencia elaborada por los instrumentos que crean la ideología que conviene a la estructura económica que sustenta a la superestructura.

Este instrumento podría estudiarse junto con la educación, pero creímos que sería mejor entendido al analizarlo por separado.

### 3.5. El Ejército

La evolución de los pueblos, sobre todo al aparecer la propiedad privada, exigía la creación de algún mecanismo que protegiera los bienes derivados de la propiedad privada y al mismo pueblo; también se buscaba que este medio permitiera acrecentar los valores terrenales y satisfacer el espíritu conquistador del hombre.

Por los motivos señalados, se creó el ejército, el cual en la época antigua cumplió con el objetivo de realizar grandes conquistas y servir de sustento al modo de producción, al grado que se incrementó en número de esclavos para que cumpliera con el trabajo físico que se tornó indigno en este periodo.

El desarrollo de los pueblos y los cambios de las estructuras económicas en la siguiente fase histórica, la medieval, no tenían integrado un ejército y se fue formando con soldados mercenarios, que eran extranjeros; sin embargo, se comprendió que éste poseía un gran poder y que no podía poner en manos de extranjeros; en consecuencia, el propio interés que tiene un pueblo y sus gobernantes optó por crear un ejército con los integrantes del pueblo.

Habiendo comprendido la importancia del ejército, éste paso a ocupar un lugar privilegiado, pues cumplía objetivos precisos, como son proteger a los pueblos de ataques de otros pueblos y mantener el orden dentro de la comunidad, reprimiendo actos contrarios a la forma de vida.

Desde su misma creación, el ejército fue un instrumento represor y como es pagado con parte de los ingresos estatales, tuvo que sujetarse a cumplir con las finalidades para las que fue creado. Los integrantes del ejército son absorbidos del mismo pueblo bajo un adoctrinamiento ideológico. Aunque han existido divergencias entre este instrumento y el mismo Estado al final se ha comprobado que el ejército sólo sirve para conservar el orden mediante una represión, tanto individual como general, es decir el adoctrinamiento ideológico es para mantener los esquemas existentes pues son los que les sostienen con todos los privilegios de los que gozan.

Es de resaltar que los elementos tienen bien impregnada la conciencia de pertenencia sobre ese territorio, población y gobierno al que pertenecen y necesario es señalar que su

función ante el extranjero es la de cuidar que el Estado no se vea invadido, por medio de la violencia, por otros pueblos, dentro de los límites jurisdiccionales determinados por un reconocimiento internacional.

La aceptación de determinado ejército dentro del pueblo, permite darle legitimidad al Estado y reconocimiento tácito sobre su actuación.

Podríamos sin lugar a dudas, escribir mucho sobre el ejército, pero se ha dicho en el desarrollo de este trabajo que nuestra materia es el Derecho de la Seguridad Social y que los aspectos que hemos tocado solo son referenciales.

### 3.6. Derecho

El Derecho, entendido como ese conjunto de normas que regulan la vida de los particulares entre sí y de éstos con el Estado, tiene una antigüedad semejante a la del hombre, pero no con la formalidad de comportamientos costumbrista, que se fueron organizando para dar paso a reglas a las que el hombre debía sujetarse para conservar cierto orden y forma de vida; fue el pueblo romano quien entendió la finalidad del Derecho como objeto regulador de todo tipo de relaciones que se daban; ellos codificaron muchas de estas normas y las dejaron como herencia.

Lo anterior es una perfecta justificación del Derecho, pero las características de la evolución social y la complejidad de los comportamientos humanos permitieron que los detentadores del poder político usaran el Derecho para controlar acciones de los gobernados, pues éste especifica lo que es permitido y lo prohibido con la finalidad de conservar el orden.

Podría ser loable la función del Derecho, pero los continuos actos de los sujetos, obligan a que el Derecho fuera

tomado como un instrumento que legitime al Estado por medio de una normatividad suprema. Constitución, que contenga todo el conjunto de normas generales que debe observar todo gobernado. Dentro de estas leyes encontramos que, por un lado, se consagran garantías para individuos, pero también se resaltan las violaciones cuando hay intención de cambiar la forma de gobierno: entonces, aquí, tal normatividad se convierte en un instrumento que guía la forma de vida según los intereses de los grupos hegemónicos.

Así, el Estado hace uso de éste medio para mantener el orden de las cosas y que no haya cambios que perturben la estabilidad de la estructura económica, consecuentemente Estado.

Este instrumento sirve para permitir un orden establecido, pero cuando hay algunos brotes de inconformidad, el Estado, por medio de sus órganos de gobierno, cede algunas garantías al gobernado para calmar los ánimos, dando paliativos legales que permitan al pueblo pensar que ejerce presión sobre los gobernantes. Pero si hiciéramos un análisis, las reformas a todos los instrumentos legales responden más a una función política que a una realidad.

El Derecho ha sido materia de grandes estudios; sin embargo, creemos que lo desarrollado nos da la pauta para nuestro tema.

De todo lo descrito, podemos concluir que los instrumentos que usa el Estado para cumplir sus finalidades son de dos tipos, tal como los clasifica Louis Althusser: ideológicos y represivos. Aunque el desglose que hicimos sea muy suigeneris y no lo más completo que quisiéramos por creer que aún hay otros instrumentos del Estado con igual importancia, pero por no ser motivo del análisis del trabajo, sólo tomamos los más representativos.



Las características de estos instrumentos son semejantes y antes de mencionarlas, como aclaración diremos que estos medios no son puros, es decir, pueden ser represivos e ideológicos al mismo tiempo:

- a) Conservan el orden de las cosas al permitir sólo actos autorizados.
- b) Reproducen los esquemas existentes adoctrinando a las generaciones jóvenes.
- c) Crean conciencia de pertenencia para que acepten la forma de vida y legitimen al Estado.
- d) Sirven de paliativos para evitar los disturbios, otorgando ciertos beneficios o reprimiendo actos contrarios a los intereses supuestamente generales.
- e) Crean un orden y paz sociales a costa de adoctrinamiento ideológico o represión corporal.
- f) Se manifiestan como actos políticos ante las demandas de las mayorías, siempre y cuando no afecten los intereses de los grupos hegemónicos.
- g) Proyectan la formalidad de un Estado preocupado en extender beneficios a todo el pueblo en tanto respondan a las formas de producción.
- h) Se busca continuidad en los procesos ideológicos.

Todo lo anterior pretende ser una verdadera referencia para nuestro análisis central. Aunque sabemos que los puntos tratados no se agotan, esperamos haber resaltado los principales rasgos de los instrumentos del Estado que permitan inferir sobre los subsecuentes capítulos.

## CAPITULO III

### DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO INSTRUMENTO POLITICO

La Seguridad Social se manifestó con diversos medios y la aparición de cada uno de ellos se debe, o a una crisis económica o a un conflicto social. En el capítulo anterior, se enunciaron los instrumentos políticos que creemos de mayor importancia y dentro de éstos los de seguridad social que sobresalen por sus efectos.

Todos invariablemente son el resultado de un cambio en la estructura económica o de algún desequilibrio social; en el caso de la génesis de la asistencia social que encuentra su base en la Revolución Francesa, sin olvidar que los seguros sociales surgen como "una concesión de los Estados burgueses para detener la creciente amenaza representada por la inconformidad..."<sup>(31)</sup>

Sirviéndonos lo anterior de introducción para disertar sobre la seguridad social en su manifestación actual con los diversos instrumentos que se conocen, demos paso al siguiente apartado.

#### 1. La seguridad social como institución

La Seguridad Social debe entenderse institucionalizada desde que el hombre de manera tácita o expresa comienza a solventar las contingencias con la finalidad única de solucionar los problemas que le aquejan. Si las instituciones no tomaron las formalidades que hoy en día tienen los instrumentos de Seguridad Social, fue porque estos medios sólo protegían a

---

(31) TREVIÑO Martínez, Roberto. Op. cit. p. 14.

un sector, verbigracia, las collegias en la época esclavista, las corporaciones tanto en la época citada como en la medieval; sin embargo, otras figuras de las que nos han llegado algunos rasgos, eran instituciones preocupadas en aliviar las penas de los indigentes; de éstas podemos recordar la caridad, la beneficencia, los montepíos, etcétera.

Los ejemplos que hemos citado son, claramente, instituciones de seguridad social que han surgido a raíz de problemas económicos que tienden a desembocar en conflictos sociales o que son ya el resultado de éstos. Es el caso de la caridad, cuyo origen encuentra su base en el cambio de las estructuras económicas del periodo esclavista a la época medieval.

Es menester mencionar que la figura más representativa de la Seguridad Social es la Asistencia Social, nacida en la época moderna como una obligación que el Estado se echaba a costas, a fin de evitar que el naciente Estado moderno tuviera conflictos sociales provocados por un grupo numeroso de mendigos y enfermos ambulantes que no habían sido favorecidos con el resultado de la Revolución Francesa, pero que tenían una existencia inobjetable y por los que urgía crear algún medio que permitiera auxiliarles con un mínimo de subsistencia. Fue Robespierre quien tuvo la visión de concebir un instrumento legal que cumpliera con dos fines precisos, como son el de preocuparse por ese sector de la población que pudiera a futuro causar problemas y que esta disposición fuera un medio político que hiciera sentir que existía verdadera preocupación por ese grupo.

Este instrumento al nacer enterró algunas figuras que resplandecieron en épocas anteriores, pero no fue suficiente para acabar con las corporaciones, porque éstas pertenecían a grupos cerrados del sector productivo que no fueron afectadas y se siguieron desarrollando paralelamente a la figura

que analizamos, es decir, la Asistencia Social hizo desaparecer a la caridad a la beneficencia, etcétera, porque éstas últimas auxiliaban a las gentes que no estaban integradas a corporación alguna, en consecuencia recibían ciertos beneficios, pero al desaparecer estas figuras, fue la Asistencia Social quien las suplió y contaba con las siguientes características:

- Financiada con presupuesto a cargo del Estado.
- La acción pública la realiza el Estado, para ello crea instituciones responsables.
- La asistencia va a ser prestada a las personas indigentes.
- En estricto sentido, es de manera discrecional.
- Por regla general, la Asistencia Social no se presta en dinero sino en especie.

De las características enumeradas, sobre todo de la segunda, se desprende la institucionalización de la Seguridad Social como un instrumento político que permite al Estado alcanzar sus fines.

Estas instituciones, a grandes rasgos son: hospitales, orfanatos, asilos, etcétera, todas ellas bajo la rigurosa vigilancia del Estado. Es indispensable no dejar de mencionar que éstas prestaciones tenían el carácter de discrecionalidad pues no se podía exigir, sino que se prestaba después de la aprobación de los responsables en su otorgamiento.

Desde esa época, la mayor parte de los Estados recibió la influencia de tal decisión e imitaron la actitud con las finalidades citadas.

En plena época contemporánea y por la influencia de la doctrina marxista en los trabajadores, que presionaron con bloquear el desarrollo de la producción, obligó a los Estados burgueses a tomar alternativas que no detuvieran la

evolución productiva y que pacificaran la actitud del proletariado. Estas decisiones dieron vida a los seguros sociales con el carácter de obligatorios y con financiamiento tripartito, es decir, a cargo del patrón, trabajador y Estado. Es el Príncipe de Prusia Otto Bismarck, quien visionariamente crea los seguros sociales ya como institución que estaría supervisada por el Estado. Los seguros sociales han tenido mayor vigilancia dentro de la clase trabajadora y cubren varios ramos, tales son: riesgos de trabajo, enfermedad, invalidez, vejez y muerte. Todos los países que imitaron al Estado alemán, al igual que él, se han preocupado por perfeccionar estos instrumentos de seguridad social, haciendo más amplia la cobertura.

Se debe a Sir William Beveridge, en la primera mitad de este siglo, el perfeccionamiento de los seguros sociales, los cuales han llegado a todos los rincones del orbe, pues ahora la institución de los seguros sociales, según el país y sus posibilidades económicas, trata de cubrir los dos niveles de Seguridad Social: en el horizontal, que cubre la mayor parte de la población y en el nivel vertical que amplíe la cobertura.

Todo lo analizado, perfectamente explica el uso de las figuras de la seguridad social como instrumentos políticos, por medio de los cuales el Estado puede conservar el orden y la paz sociales.

Nuestro país no está al margen. También se ha preocupado por la seguridad social, pero invariablemente ésta ha nacido a raíz de conflictos sociales. Podríamos remontarnos mucho tiempo para comprobarlo, pero como muestra basta un botón. A consecuencia de la Revolución Mexicana, el legislador, después de varias sesiones de discusión y análisis incorporó a la Carta Magna un título sobre "El Trabajo y la Previsión Social", desarrollada en un sólo precepto que en la época de creación se constituyó toda una evolución legal.

Nos referimos al artículo 123, del que más adelante haremos algunas reflexiones: en la fracción XXIX de esta norma, se habla sobre el seguro social en los siguientes términos:

"Se considera 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 por lo cual, tanto el Gobierno Federal como cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular". (32)

Todo lo mencionado en tal fracción del artículo 123 constitucional sólo tiene carácter de recomendación, hasta 1942 cuando se legisla la creación del Seguro Social en nuestro país y en 1943 entra en vigencia. La creación de este instrumento no tiene su base en la original fracción XXIX del artículo 123, sino en las reformas que sufre dicha fracción.

La aparición de los seguros sociales no afectó la existencia de la Asistencia Social llamada en nuestros días Asistencia Pública, sino que ambos instrumentos coexistieron con el fin de que el Estado cumpliera el objetivo de cubrir algunas contingencias de los sectores más paupérrimos.

En el mundo se han creado otros instrumentos con la recomendación de los organismos internacionales y por la propia administración política de cada Estado. De igual manera, nuestro país cuenta con diversos medios para cumplir con la seguridad social, instrumentos que trataremos en el desarrollo del capítulo IV de este trabajo .

---

(32) MADRID DE LA, Hurtado, Miguel. México a través de sus constituciones. Vol. II. Congreso Constituyente de 1916-1917. México 1967. Impreso en Talleres Gráficos de la Nación.

## 2. Su Constitución

La institucionalización de la seguridad social lleva intrínseca la constitución de los instrumentos de nuestra materia quizá resulte obvio el mencionar que la constitución de los medios de seguridad social se legitiman al institucionalizarse; para probar tal afirmación en el campo de lo concreto, hay que recordar que los seguros sociales quedaron constituidos en la fracción XXIX del artículo 123 de nuestra Carta Magna, en 1917, con carácter recomendatorio, pero que con el transcurso del tiempo las circunstancias políticas de la época, hicieron que durante los primeros cuarenta años del presente siglo se institucionalizaran los seguros sociales específicamente en 1943.

Está por demás insistir que la constitución de la seguridad social se inicia con la Asistencia Social en el siglo XVIII, seguida por los seguros sociales en el siglo XIX y XX. Dentro del transcurso de estos últimos treinta años han aparecido otros medios para cumplir con la seguridad social, pero como este apartado nos conduce a ser más particulares respecto al tema de estudio, dentro de un marco más concreto y éste es nuestro país, diremos, a guisa de ejemplo que los instrumentos a que hicimos referencia, que cumplen también con la seguridad social y que no forman parte de los seguros sociales ni de la Asistencia Social son:

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, decretado el 30 de diciembre de 1974.

El Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, del 2 de mayo de 1974.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del 22 de abril de 1972.

La Compañía Nacional de Subsistencia Popular, del 23 de marzo de 1965.

Como se puede ver, el Estado para cumplir la finalidad de la Seguridad Social, se auxilia de variados medios que le permiten, además de proteger a los destinatarios de esta prestación-gobernados, legitimarse y controlar cualquier manifestación de inconformidad por medio de cesiones que no afecten la estabilidad, tanto en la producción como en las relaciones de suprasubordinación que se dan entre el Estado como soberano y el particular como gobernado.

Cuando el Estado logra las finalidades señaladas se va constituyendo la seguridad social hasta ser un verdadero instrumento que dirija todas las políticas de seguridad social.

Un último punto referente a la constitución del Derecho de la Seguridad Social dentro de nuestro país, es la creación del Instituto de Seguridad Social de la Fuerza Armada Mexicana; en los años en que este instituto aparece, hay ciertos conflictos de orden social, por ejemplo: problemas del magisterio, de trabajadores telefonistas, ferrocarrileros, etcétera. El otorgar prestaciones a la milicia permite inducirlos a cumplir con vigilar que no haya disturbios o apagarlos si éstos hubieran brotado.

Concluyendo, hemos de decir que la constitución de los diversos medios de seguridad social se manifiestan en la realidad cuando se institucionalizan. Así se constituyeron los seguros sociales en la fracción XXIX del artículo 123 constitucional en el año de 1917 y se institucionalizaron después de varios proyectos hasta 1943.

### 3. Finalidad de la Seguridad Social

Resultará demasiado pretencioso la omisión de autores en este apartado, pero de todo lo analizado y por analizar se colige que la finalidad de la seguridad social, idealmente, es el bienestar total del humano.



La existencia del hombre está plagada de graves problemas y obstáculos, nacidos desde la necesidad de dominar, para su beneficio, a la hostil naturaleza, a las enfermedades y a los mismos miedos naturales. Esto le ha obligado a instrumentar medios que le traigan bienestar, aún dentro de ese espíritu aventurero que le caracteriza. Estas formas que le auxilian son la seguridad social; redundante es decir que es social, porque el hombre vive en sociedad y depende de los demás para subsistir; entonces, yendo al campo de lo concreto, debemos entender que la finalidad esencial de la seguridad social es aliviar al humano de las contingencias que le obstaculizan su vida desde que nace hasta que fenece, es decir, es el conjunto de medios que le cubren los elementos de subsistencia indispensables, desde la salud, la educación, el trabajo, el esparcimiento, la alimentación, el vestido, la vivienda, la capacidad adquisitiva, etcétera, para todo el humano sin distinción de raza, credo, educación, color, posibilidades en fin para todo el género.

Lo mencionado resultará un sueño para los que directa e indirectamente pretenden realizarlo y, una buena arma política para quienes tienen la posibilidad de hacerlo, mediante una administración excelente, basada en una obligación de urgencia histórica.

En el capítulo VI intentaremos bosquejar una propuesta dentro de la realidad en la que está descrito este trabajo, que aunque es un trabajo de tesis es realizable.

Para concretizar lo referido a la finalidad de la seguridad social dentro de nuestra óptica la entendemos como el conjunto de instrumentos que permitan al hombre vivir, no medio vivir, en un ambiente armonico con todos los satisfactores a los que se tiene derecho y que como resultado de ello el sujeto se vuelve productivo para sus congéneres y puede heredar a sus descendientes un mundo sin zozobra

e incertidumbre, creadas por el mismo humano; que prevean lo indispensable para aquéllos fenómenos naturales pocas veces previsibles, pero si aliviabiles con todos los instrumentos de seguridad social en los que incide la solidaridad.

#### 4. Funcionamiento práctico

La Seguridad Social en nuestro entorno, integrada por diversos instrumentos, resulta ineficaz. Esta aseveración preten de formarse de elementos reales y probables. Para su explicación debemos a manera de muestreo concretizar con el seguro social propiamente dicho.

Una revolución que no cambió las estructuras económicas sino que las hizo ponerse en acción por lo aletargadas que habían estado durante la dictadura, no podría dejar buenos beneficios al sector mayoritario que sirvió de carne de cañon para las pugnas entre pudientes económicamente, que só lo tenían en la mira el poder político; así como se ha mencionado tal, hemos de reconocer que algunos de los Diputados que integraron el Congreso Constituyente de 1917, tuvieron la visión de intentar mejorar las condiciones de algunos sectores, sobre todo de aquellos que tienen la mano de obra, para evitar que su excesiva necesidad provocara otro conflicto so cial que les despojara del poder logrado.

Así, en 1917, la Constitución creaba algunos beneficios de seguridad social, pero éstos incidieron en la atención de los trabajadores, pues ellos eran necesarios para la producción. Esta seguridad social segun se desprende de la fracción XXIX del artículo 123 nunca se llevo a cabo y, hasta que esta fracción se reformó hubo condiciones para que crearan los seguros sociales en 1943.

Se cita una vez más la fecha porque, ante el conflicto belico que hizo acto de presencia años antes en Europa, en el que participaron varios países sobre todo, aquéllos

que tenían un desarrollo industrial éstos no producían y había la coyuntura para que nuestro país pudiera crear una industria capaz de exportar; para ello, también era necesario estimular a los trabajadores con el ofrecimiento de mayores prestaciones.

Los seguros sociales, coadyuvados para que nuestro país pudiera crear una industria capaz de exportar; para ello, también era necesario estimular a los trabajadores con el ofrecimiento de mayores prestaciones.

Los seguros sociales, coadyuvados por la Asistencia Social, no fueron suficientes; hubo necesidad de que se incentivara también a los trabajadores al servicio del Estado e igualmente a las fuerzas armadas mexicanas. Estos institutos como se puede comprender sólo se ocupaban de los trabajadores y los sectores que por circunstancias de la economía, no eran protegidos y tenían que acudir a la Asistencia Social, pero este instrumento les daba una protección parcial, es decir, sólo en el aspecto de salud. Para permitir que este sector no productivo tuviera poder adquisitivo se creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, además se crearon otras instituciones que auxilian a la seguridad social, verbigracia: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Los medios de seguridad social citados suplen a otros que resultaron ineficaces, pero aún éstos están dirigidos en mayor porcentaje a los trabajadores y han sido en elevada medida surgidos en una coyuntura política que hace que el pueblo sienta que hay preocupación por su bienestar. Esta es la situación de la seguridad social, con tantos instrumentos con los que se manifiesta y los resultados que se conocen, por ejemplo, que la Compañía Nacional de Subsistencias Populares tienen productos más caros que en el mercado de la oferta y la demanda; o que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda

sólo ha otorgado las facilidades para adquirir habitación a aquéllos que tienen ya un conocido que les recomiende o que pueda dar alguna cooperación extra para los encargados de determinación de los créditos. Se pueden enumerar muchos ejemplos más pero una muestra basta para entender su funcionamiento práctico.

Ahora, especificando sobre el Seguro Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social nos proyecta que son completamente paupérrimas las pensiones que otorga a un trabajador que ha laborado por mucho tiempo verbigracia, el recibir 35 por ciento del salario promedio de la últimas doscienta cincuenta cotizaciones de cuantía anual, más el 1.5 por ciento de incremento a la cuantía anual por cada año más que haya trabajado después de los cinco años de base para la cuantía en el ramo de invalidez vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. Este ejemplo permite ver que la seguridad social concretizada en el Seguro Social dista mucho de cumplir con la seguridad social integral.

Funcionarios de dicho instituto arguyen que estas pensiones tienen una base actuarial y, que de incrementarlas se desfinanciaría la institución y no habría oportunidad de auxiliar a todos los trabajadores que están encuadrados dentro de los sujetos al régimen obligatorio del Seguro Social.

Otro problema es que recorriendo varios mercados del Distrito Federal y preguntando a los trabajadores, en su mayoría mujeres, no están incorporados o protegidos por el Seguro Social y los patrones, felices.

Podríamos seguir mencionando realidades de la seguridad social pero con la muestra que se dió y que es de dominio público, es suficiente para decir que la seguridad social en su funcionamiento práctico, aún no cumple con la finalidad y que estamos seguros que una decisión política tampoco la haría eficaz, por no tener una base sólida que se sustente en que el bienestar general es obligatorio y que hay, sin

demagogias, formas de financiamiento reales que permiten al individuo, sin distinción, gozar de un derecho inalienable.

En el capítulo IV haremos una breve disertación de los instrumentos de seguridad social que existen en nuestro país.

## 5. Destinatarios

Todo el desarrollo de este trabajo está impregnado de ese contenido objetivo de la seguridad social. Se ha dicho hasta la saciedad que este beneficio es para todos los humanos; esto se ha mencionado en concordancia con acuerdos internacionales y con las concepciones de algunos doctrinarios de la materia, pero la realidad que impone deja entrever que la Seguridad Social está dirigida al sector de los trabajadores y sus beneficiarios, haciendo de ellos los destinatarios de la seguridad social, aunque hay justificación para ello, pues este sector es el que coadyuva con sus aportaciones al desarrollo de la seguridad social en consecuencia es acreedor de las prestaciones que otorga la seguridad social.

Hay entonces una perfecta determinación de los destinatarios, pues los instrumentos a los que hemos hecho mención tienen claramente especificadas las condiciones que debe cumplir todo aquel sujeto para recibir los beneficios de la seguridad social, en consecuencia, aquel que no las cumple, no será destinatario de esta prestación.

En este orden de ideas podemos decir que los destinatarios de la seguridad social, ya sea en los seguros sociales, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado e Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, o en los otros instrumentos, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Fondo

de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, etcétera, son aquéllos que tienen una vinculación laboral con un patrón, sea éste particular o el Estado mismo, pero encontramos incongruencia al saber que muchos, aún cumpliendo con la vinculación laboral, no son destinatarios de estos servicios porque aún no hay un decreto que los incorpore al régimen obligatorio, verbigracia, artículo 13 de la Ley del Seguro Social.

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

I. Los trabajadores en industrias familiares y independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;

II. Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos;

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

IV. Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aún cuando no estén organizados crediticiamente;

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

VI. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en los términos de esta Ley. El Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto, determinará por Decreto, las modalidades y fecha de incorporación obligatoria al Régimen del Seguro Social, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo, así como de los trabajadores domésticos". (33)

(33) Ley del Seguro Social. Ed. Porrúa, S.A. México, 1986.

De lo anterior se desprende que no únicamente se requiere la vinculación laboral de los trabajadores para ser destinatarios de la seguridad social, sino que esta relación laboral esté perfectamente identificada dentro de las normas laborales de Seguridad Social y una buena fe del patrón, o para que inscriba a su trabajador al Seguro Social o una adecuada inspección de todas las actividades productivas por parte del Estado como obligado a los patronos a "... registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social..." (34)

## 6. Responsables de la Seguridad Social

Dentro de las atribuciones que tiene el Estado, está la de crear un ambiente de bienestar para los gobernados, pues desde el nacimiento del Estado moderno se incorporó a éste obligaciones, entre ellas, fue la de crear instrumentos para evitar la indigencia y algunas otras contingencias del momento. Este medio lo fue la Asistencia Social; más adelante, en plena época contemporánea, la creación de los seguros sociales también hicieron al Estado copartícipe de la obligación en su cumplimiento, para ello vigilaría con su potestad soberana la obligatoriedad que les caracterizaba. Todos y cada uno de los medios de la seguridad social como instrumentos del Estado, están bajo su responsabilidad; consecuentemente, el Estado es el principal responsable de la seguridad social.

El que no haya instrumentado un eficaz financiamiento para la seguridad social, no le quita la responsabilidad inherente a su existencia.

---

(34) Ley del Seguro Social, artículo 19 fracción I. Ed. Porrúa, S.A. México, 1986.

Aunque es sabido que originalmente les correspondía a los patrones a cubrir algunas de las contingencias que sufrieran los trabajadores, ya con motivo de la labor o por enfermedades generales que les aquejaran, también es cierto que el Estado, buscando un efecto político, se subroga en muchas de estas obligaciones por ejemplo, artículo 60 de la Ley del Seguro Social: a cambio de una aportación compartida entre el patrón y el trabajador, que pretende sea suficiente para cubrir algunos de los problemas que provocan la inestabilidad del trabajador.

Sin embargo, aún siendo el patrón responsable de la seguridad social a partir de la relación laboral, es el Estado el responsable principal por tener la facultad coercitiva para obligar a los beneficiarios y otros sujetos a cubrir el financiamiento de la seguridad social, que aún siendo obligación del Estado debe tener un financiamiento eficaz para su cabal cumplimiento.

## 7. Razones

Toda afirmación se fundamenta en un razonamiento. Nosotros hemos señalado en toda nuestra disertación que el Derecho de la Seguridad Social es un instrumento político del Estado, no porque en lato sensu, la Seguridad Social lo sea, sino porque al manifestarse este conjunto de soluciones a las contingencias y obstáculos en la figura del Derecho de la Seguridad Social, permitió al Estado como soberano, integrarlo a sus atribuciones y hacer llegar a los súbditos las prestaciones que este recurso tiene intrínsecas.

Al mencionar al Derecho de la Seguridad Social, hicimos sucinta explicación de otras figuras de las que se auxilia para tratar de hacer eficaz su cumplimiento.

Dentro de éstas hablamos de la Asistencia Social, la cual se constituye e instituye en un periodo coyuntural para el desarrollo del Estado moderno.



La decisión de dar vida a la Asistencia Social representó para el Estado un verdadero instrumento para cumplir, por un lado, con su función soberana y por otro, para mantener con calma a los sectores que en ese momento fueron los destinatarios; de no haberlo hecho, quizá esos grupos hubieran significado la inconformidad, consecuentemente, motivo de otra lucha por el poder recientemente adquirido por la naciente burguesía.

La Asistencia Social no ha dejado de tener vigencia sigue atendiendo el ramo para el que fue creada; sin embargo, este instrumento por sí solo, no ha podido aliviar todas las contingencias que existen y ante los embates de los sectores proletarios, se crearon los seguros sociales como una cesión del Estado burgués a los trabajadores. Este instrumento tan poco ha podido hacer eficaz el cumplimiento de la seguridad social, por haber nacido como consecuencia de la presión del marxismo como doctrina económica y no como una verdadera preocupación del Estado por proteger a los sectores laborales que le sustentan.

Los seguros sociales también se han desarrollado con el fin de estimular a los trabajadores, verbigracia, al entrar al conflicto mundial, los países industrializados dejaron de producir, consecuentemente los países que no tenían la infraestructura industrial se vieron favorecidos para incorporarse al grupo industrial. Para hacer viable esta pretensión, se estimuló a los trabajadores creando los seguros sociales, aún con mínima cobertura y poco alcance en su nivel horizontal.

Se han ido ampliando los niveles del Derecho de la Seguridad Social por medio de su instrumento denominado seguros sociales. en su nivel horizontal, al cubrir mayor número de población y en el nivel vertical, al hacer más amplia la cobertura de prestaciones. pero estas ampliaciones

encuentran su base en decisiones políticas, sobre todo cuando se acerca una época de elecciones.

La seguridad social también se ha manifestado en otro tipo de instrumentos los cuales no tienen una base económica sólida. Estos se han creado en momentos históricos que les hace tener vital importancia, pues tienden a solventar contingencias específicas, por ejemplo, el pretender que se conserve el poder adquisitivo de los ingresos del pueblo con la creación de la Compañía Nacional de Subsistencia Populares.

Concretando los anteriores razonamientos, el Derecho de la Seguridad Social, con los diversos instrumentos con los que intenta hacer viable su finalidad, han resultado a quimera, pues basta recorrer algunas zonas del Distrito Federal para observar su ineficacia. Sin embargo, también es prudente seguir el quehacer político para ver que cuando se necesita la participación ciudadana para emitir su voto respecto de algún candidato que busque respaldo en determinado grupo desprotegido, se dará algún beneficio encuadrado en la seguridad social.

## CAPITULO IV

### INSTITUCIONES CREADAS PARA CUMPLIR CON LA SEGURIDAD SOCIAL

Después de la breve exposición sobre la seguridad social, tratamos de dejar la idea de que esta materia no encuentra su génesis en el Derecho del Trabajo, sino en el mismo instante en que el hombre instrumentó medios para solventar las dificultades que le aquejaban y que ha ido perfeccionando los recursos para tener las características de hoy en día.

Es cierto también que no se denominaba seguridad social, pero que en las finalidades de los instrumentos se entiende tácitamente que se trata de seguridad social, pues trataba de exentar al hombre, en su época, de los riesgos que trae consigo la existencia misma. Dentro de este orden de ideas, no podemos olvidar que la complejidad de las relaciones laborales en el desarrollo de la producción y los antagonismos de clase, obligaron al Estado a regular las relaciones de trabajo para evitar que los trabajadores pudieran adquirir conciencia de su papel en el campo productivo y, consecuentemente, crearan conflictos que pudieran desequilibrar una estabilidad lograda por el Estado. Al legislar sobre la materia del trabajo, se concluyó dentro de esta normatividad lo referente a la seguridad social, haciendo pensar que la seguridad social como Derecho, nace al margen del Derecho Laboral, cosa que resulta falaz, pues dentro de las finalidades de la seguridad social en sentido amplio se entiende a que:

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

la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Tiene derecho, asimismo a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de medios de subsistencia; por la maternidad y la infancia tienen derecho a los cuidados y asistencia especial. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio tienen derecho a igual protección social". (34)

En consecuencia, el Derecho de la Seguridad Social es autónomo, tal como conceptualiza el Licenciado Francisco González Díaz Lombardo. Sin embargo, así ha recibido fuerte impulso con la regulación laboral.

Lo antes expresado tiende a ser la base para incrustar nuestra atención en la enumeración de algunos preceptos constitucionales en los que está la base legal de los instrumentos de seguridad social que en adelante mencionaremos.

#### 1. Fundamentos constitucionales

Antes de iniciar la lectura del documento que contiene nuestra Carta Magna, es preciso señalar que el instrumento legal de mayor jerarquía en toda la Nación es su Constitución Política, que en la pirámide de la normatividad, es el vértice, de donde comparte el orden de importancia con los tratados internacionales "... que estén de acuerdo con la misma..." (35)

(34) Declaración Universal de los Derechos del Hombre. UNESCO 10. de diciembre de 1948.

(35) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 1985. Comisión Federal Electoral. Art. 133.

Los preceptos constitucionales que conforman la base legal de nuestra materia, están dispersos en todo nuestro texto jurídico fundamental y para resaltarlos en menester que se conozca genéricamente su contenido legal.

Antes de hacer comentarios analíticos sobre las normas constitucionales que tienen relación directa e indirecta con el Derecho de la Seguridad Social es indispensable mencionar las para tener una referencia global.

Los artículos constitucionales de indudable correlación con el tema de estudios son; artículo 1º. 4. 28. 73 fracción X v XVI; Apartado "A" del artículo 123 fracciones V. XII. XIII. XIV. XV. XXIX v XXX; Apartado "B" fracciones XI incisos a). b). c). d). e) y f); fracciones XIII y XIV.

Al mencionar el artículo primero, de la Norma Fundamental lo hacemos por la importancia que reviste su texto que describe "todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución". en consecuencia, quien se encuentra bajo la jurisdicción de ésta gozará la protección consagrada en cada uno de los preceptos constitucionales; en cuanto al artículo cuarto, su trascendencia radica en que es base para el nacimiento de normas tanto generales como específicas para la creación de instituciones que protejan el desarrollo de la familia es el caso del Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia; asimismo, es el cimiento de las Leyes de Salud, las cuales son acordes con este precepto y respetan al ciudadano el derecho a la salud, también dentro de éste, encontramos fundamento para todas las campañas de vacunación que tienden a velar por el buen desarrollo del futuro ciudadano; de igual se encuentra regulado lo referente al derecho a la vivienda digna y decorosa y un ejemplo palpable de esta regulación, es la institución nacida a raíz del fuerte movimiento telúrico del 19 de septiembre de 1985, que dejó desprotegidas a muchas familias.

Al hablar del siguiente precepto es indispensable hacer una reflexión, en nuestro país se encuentran prohibidos los monopolios cuando estos vayan en contra de la sociedad. Sin embargo, el artículo 28 constitucional tiende a proteger a los consumidores organizando la mejor forma de distribución de los artículos de primera necesidad y de otros bienes de consumo duradero, para cumplir con dicho objetivo se ha creado la Compañía Nacional de Subsistencia Populares que de hecho es un monopolio y el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores. Con estas instituciones se pretende proteger a las clases desprotegidas para hacerles llegar productos que igualmente se encuentran dentro del mercado de la oferta y la demanda pero a precios más elevados.

Al referirnos al artículo setenta y tres, sobre las facultades del Congreso, encontramos en la fracción décima las facultades para expedir las leyes del trabajo reglamentario del artículo ciento veintitrés, se ha venido mencionando que si bien el Derecho de la Seguridad Social no nace bajo la protección de la legislación laboral se recibe impulso de ésta y este es un ejemplo. En este mismo precepto en fracción XVI encontramos la facultad para legislar sobre salubridad general en la República. esta fracción señalada, resalta de manera precisa la preocupación por uno de los aspectos de la Seguridad Social del país, sobre todo por inmigración y emigración con sus riesgos inherentes.

Hacer mención al artículo ciento veintitrés constitucional es trasladarnos a una legislación encargada de regular la preocupación de la sociedad de todos los tiempos, la relación laboral o inmersa a ésta lo referente a la Seguridad Social. La simple lectura de la fracción V sobre el periodo de gestación de la madre trabajadora y todos los derechos generados con su trabajo; la fracción doce se encarga de precisar la obligación patronal para otorgar a sus

Al hablar del siguiente precepto es indispensable hacer una reflexión, en nuestro país se encuentran prohibidos los monopolios cuando estos vayan en contra de la sociedad. Sin embargo, el artículo 28 constitucional tiende a proteger a los consumidores organizando la mejor forma de distribución de los artículos de primera necesidad y de otros bienes de consumo duradero, para cumplir con dicho objetivo se ha creado la Compañía Nacional de Subsistencia Populares que de hecho es un monopolio y el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores. Con estas instituciones se pretende proteger a las clases desprotegidas para hacerles llegar productos que igualmente se encuentran dentro del alcance de la oferta y la demanda pero a precios más elevados.

Al referirnos al artículo setenta y tres, sobre las facultades del Congreso, encontramos en la fracción décima las facultades para expedir las leyes del trabajo reglamentario del artículo ciento veintitrés, se ha venido mencionando que si bien el Derecho de la Seguridad Social no nace bajo la protección de la legislación laboral se recibe impulso de ésta y este es un ejemplo. En este mismo precepto en fracción XVI encontramos la facultad para legislar sobre salubridad general en la República. esta fracción señalada, resalta de manera precisa la preocupación por uno de los aspectos de la Seguridad Social del país, sobre todo por inmigración y emigración con sus riesgos inherentes.

Hacer mención al artículo ciento veintitrés constitucional es trasladarnos a una legislación encargada de regular la preocupación de la sociedad de todos los tiempos, la relación laboral o inmersa a ésta lo referente a la Seguridad Social. La simple lectura de la fracción V sobre el periodo de gestación de la madre trabajadora y todos los derechos generados con su trabajo; la fracción doce se encarga de precisar la obligación patronal para otorgar a sus

trabajadores habitaciones, sin embargo, sabido es que el Estado se subroga en esta obligación en tanto el patrón cumpla con dar a éste una cuota mensual del cinco por ciento del salario de cada uno de los trabajadores, para tal fin y para llevar a cabo esta obligación se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

La capacitación y adiestramiento al trabajador es obligación de las empresas y para hacer eficaz esta prerrogativa de los obreros la fracción trece del multicitado artículo lo expresa con claridad. además hay leyes reglamentarias e instituciones encargadas de vigilar el cumplimiento de tal medida. El alto índice de riesgos del trabajo en tiempo pasado permitió al legislador tras las demandas de los trabajadores regular a nivel constitucional en las fracciones catorce y quince del precepto ciento veintitrés las medidas preventivas como tomar medidas de protección para las consecuencias de los riesgos del trabajo.

Para tomar medidas a lo referido en el párrafo anterior encontramos a las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y para atender las consecuencias del trabajo instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituciones de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado, etcétera.

Encontramos en la lectura de nuestro texto legal el fundamento para la existencia del Instituto Mexicano del Seguro Social. en la fracción veintinueve, como una institución de servicio encargada de atender genéricamente los siguientes ramos o seguros:

- Riesgos de trabajo;
- enfermedad y maternidad;
- seguro de guarderías; y.
- invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.



La fracción referida sólo da pauta para la creación de la institución y una Ley de Observancia General. Por último en este apartado encontramos la fracción treinta que regula "las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e hiciências". Todas las normas resaltadas son de indudable importancia para basificar el desarrollo de las pretensiones de la seguridad social.

Por lo que se refiere al apartado "B", del artículo citado, encontramos vital mencionar la fracción once que específica en cada uno de sus incisos lo tocante a riesgos de trabajo, la enfermedad y maternidad, la habitación, guarderías y otros, como son centros de esparcimiento para trabajadores y sus familiares, en esta fracción está la base del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado con su respectiva ley. En la fracción trece del mismo apartado y artículo localizamos el cimiento para la existencia del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas con su correspondiente ley; lo dicho pretende proteger a los diversos sectores laborales del país y esta institución incorpora a los beneficios de seguridad social a los militares en general con el fin de hacer integral el Derecho a la Seguridad Social.

Por último en el análisis de los fundamentos constitucionales, esta fracción catorce que se encarga de regular la protección de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Quien incursione en la lectura de este apartado y se sorprenda por la abundante enunciación de preceptos constitucionales, le aclaramos que desde el principio de este trabajo analizamos a la seguridad social en un sentido amplio; además; todos los artículos citados tienen concordancia con las diversas resoluciones y acuerdos internacionales que nuestro país ha aceptado.

No se puede objetar, después haber señalado los artículos constitucionales, que la legislación secundaria sobre seguridad social ha llevado un desarrollo paulatino que ha recibido fuertes impulsos por el quehacer político de las diversas épocas del devenir y que son la base sólida para todos los mecanismos de seguridad que mencionaremos más adelante.

Los instrumentos de seguridad social que a continuación trataremos son los más notables dentro de nuestro país y con ellos se pretende hacer eficaz el Derecho a la Seguridad Social.

## 2. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)

La Ley del Seguro Social tiene su base constitucional en la fracción veintinueve del artículo ciento veintitrés, apartado "A".

Es una ley de observancia general en toda la República y de su artículo segundo se desprenden sus finalidades concretas.

"Artículo 2º. La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo". (36)

Este artículo nos ha de servir para desglosar los alcances del Derecho de la Seguridad Social por medio de este instrumento; para tales finalidades haremos una breve exposición. Este seguro social comprende dos regímenes, el

---

(36) Ley del Seguro Social. Ed. Porrúa. México, 1986.

obligatorio y el voluntario; en cuanto al primer régimen, protege los ramos subsecuentes: Riesgos del Trabajo, entendidos como:

"Artículo 48. Riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo". (37)

Se incluye en éstos el que se produce al trasladarse de su casa a su trabajo y viceversa.

Un riesgo de trabajo trae ciertas consecuencias y éstas; sus correlativas prestaciones, las que enumeramos a continuación:

a) Enfermo ambulante

Atención médica únicamente, pues sigue laborando

b) Incapacidad temporal

100 por ciento del salario diario en tanto se recupere o se le califique como incapacidad permanente parcial y se le determine la pensión que corresponda, además prestaciones en especie, en las que se incluye la asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicio de hospitalización; aparatos de prótesis y ortopedia; y rehabilitación.

c) Incapacidad permanente parcial

100 por ciento del salario base de cotización en tanto se califica el grado de incapacidad, el cual puede ser desde un uno por ciento hasta el 100 por ciento de lo que correspondería a una incapacidad permanente total, que es el 70 por ciento del salario base de cotización. Las prestaciones en especie son las mismas, tratándose de riesgos de trabajo.

(37) Ley del Seguro Social. Ed. Porrúa, México, 1986.

d) Incapacidad permanente total

Corresponde el 70 por ciento del salario base de cotización más prestaciones en especie.

e) Muerte

Gastos funerarios y pensión a la viuda y huérfanos en un 40 por ciento y 20 por ciento respectivamente de la incapacidad permanente total.

Seguro de Enfermedad y Maternidad, tanto para asegurados como para beneficiarios. En cuanto a las pensiones que se otorgan para la enfermedad, es de 60 por ciento del salario base de cotización por un periodo de 52 semanas más una prórroga de 26 semanas y prestaciones en especie por 52 semanas de prórroga. Estamos mencionando el caso de una enfermedad que imposibilite al asegurado a protestar sus servicios. Hay que mencionar las prestaciones en especie:

"Artículo 99 ...asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalario..." (38)

Para hacerse acreedor a estas prestaciones, hay que generarlas. Así, se tomarán cuatro cotizaciones semanales para el trabajador fijo y seis cotizaciones en los últimos cuatro meses para eventuales.

En cuanto al seguro de maternidad, para generar el derecho, la asegurada necesita haber cubierto cuando menos 30 cotizaciones en 12 meses anteriores a la fecha que se comience a pagar el subsidio; las prestaciones en especie son:

(38) Ley del Seguro Social. Ed. Porrúa. México, 1986.

"Artículo 102. En caso de maternidad...

- I. Asistencia obstétrica
- II. Ayuda en especie por seis meses para lactancia.
- III. Una canastilla al nacer el hijo, cuyo importe será señalado por el Consejo Técnico". (39)

La beneficiaria; esposa del asegurado o pensionado sólo disfrutará de la asistencia obstétrica y ayuda en especie para lactancia.

El seguro que cubra las contingencias por invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, debe ser generado de la siguiente manera:

SEGURO	COTIZACIONES	PENSION CUANTIA ANUAL	INCREMENTO A CUANTIA ANUAL	PRESTACIONES EN ESPECIE
Invalidez	150	35 por ciento de las 250 últimas cotizaciones o de las que tuviera para el caso de invalidez.	1.25 por ciento por cada año más aparte de las últimas 250 cotizaciones.	Asistencia médica quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.
Vejez	500			
Cesantía en edad avanzada	500			
Muerte	150	Viudez 50 por ciento de lo que hubiere correspondido a invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada.	Huérfanos 20 por ciento de lo que hubiera correspondido a las pensiones señaladas.	Iguals prestaciones.

(39) Lev del Seguro Social. Ed. Porrúa. México, 1986.

Para concluir el régimen obligatorio, en un pequeño cuadro sinóptico diremos que el Instituto Mexicano del Seguro Social atiende los siguientes ramos:

SEGURO	FINANCIAMIENTO	ADMINISTRACION	COTIZACIONES
Riesgos de trabajo	Patrón	Tripartita	No se necesita generar el derecho
Enfermedad Maternidad	Patrón 6.30 por ciento. 2.50 por ciento el trabajador Estado 7.143 por ciento de lo que otorga el patrón.	Tripartita	4 y 6 cotizaciones 30 cotizaciones
Invalidez	Tripartita	Tripartita	150
Vejez	"	"	500
Cesantía	"	"	500
Muerte	"	"	150
Guarderías	Patrón	Tripartita	---

Hablemos someramente ahora del régimen voluntario.

Contiene seguros facultativos y adicionales, los primeros prestan servicios en el seguro de enfermedad y maternidad para familiares de los asegurados y, los segundos son para satisfacer las prestaciones económicas nacidas de un Contrato Colectivo o Contrato Ley.

De los servicios sociales podemos sólo mencionar los servicios funerarios, de capacitación y de recreación.

### 3. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE)

Esta Institución encuentra su base constitucional en el artículo 123, apartado "B", en sus fracciones once y catorce.

Al igual que el Instituto Mexicano del Seguro Social, es un organismo público descentralizado, cuya finalidad es proteger a los trabajadores que están al servicio del Estado, en las contingencias que se originan en el trabajo y a otorgar aquellas prestaciones incluidas en los seguros y a las que tienen derecho a los trabajadores.

Así se protege los riesgos del trabajo igual que en el Seguro Social, con la diferencia que en este seguro, la pensión es superior, es decir, es una pensión igual al salario básico que venía disfrutando el trabajador.

Por lo que toca al seguro de enfermedad y maternidad, hay goce de sueldo o medio sueldo según el caso concreto.

En cuanto al seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada, se incluyen otros ramos no considerados en la Ley del Seguro Social, pero genéricamente tienen igual contenido y la variación la encontramos en el monto de las pensiones que se especifica en una tabla para que el trabajador que la tenga a la vista pueda hacer un cálculo según sus condiciones.

Por lo que respecta al seguro de guarderías, al igual que en la Ley del Seguro Social, apenas comienza el desarrollo del seguro de guarderías; no hay, en consecuencia, mucho que hablar de ello, aunque es de vital importancia este seguro para la familia moderna.

Además de los seguros mencionados escuetamente, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores al Servicio del Estado otorga de manera global las

prestaciones enumeradas en el artículo 3º de la Ley de referencia en la siguiente manera:

"Artículo 3º. Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

- I. Medicina preventiva;
- II. Seguro de enfermedad y maternidad;
- III. Servicios de rehabilitación física y mental;
- IV. Seguros 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 de integración a jubilados y pensionados;
- XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al instituto;
- XIV. Préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos y/o casas, construcciones, reparación, ampliación o mejoras de las mismas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;
- XV. Préstamos a mediano plazo;
- XVI. Préstamos a corto plazo;
- XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes.
- XVIII. Servicios turísticos;
- XIX. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación; y,
- XX. Servicios funerarios". (40)

(40) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado. Ed. Porrúa. México, 1986.



Todo lo mencionado lo encontramos dentro del régimen obligatorio.

El régimen voluntario regula la continuación en el ISSSTE en los seguros de enfermedad maternidad para aquel trabajador que ha dejado de prestar sus servicios en alguna dependencia o entidad y que desea seguir gozando de las prestaciones en el ramo de enfermedad y maternidad. Para gozar de tales, queda bajo su responsabilidad íntegra el funcionamiento.

#### 4. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)

Es un organismo público descentralizado, creado el 30 de diciembre de 1961, con la finalidad de hacer llegar a las Fuerzas Armadas Mexicanas los beneficios de la Seguridad Social, puesto que los organismos que existían sólo cubrían las contingencias referentes a las pensiones y los retiros.

Su base constitucional se encuentra en el artículo 123 fracción XI, inciso f), y fracción XIII. Con la creación de este instrumento de seguridad social, se pretende cubrir un mayor número de habitantes, puesto que hoy en día es elevado el número de individuos en activo. Las prestaciones a groso modo se desprenden de la lectura del artículo 16 de la Ley de referencia.

"Artículo 16. Las prestaciones que se otorgarán con arreglo a ésta ley, son las siguientes:

- I. Haberes de retiro;
- II. Pensiones;
- III. Compensaciones;
- IV. Pagos de defunción;
- V. Ayudas para pago de sepelios;

- VI. Fondo de trabajo;
- VII. Fondo de ahorro;
- VIII. Seguro de vida;
- IX. Venta y arrendamiento de casas;
- X. Préstamos hipotecarios y a corto plazo;
- XI. Tiendas, granjas y centros de servicio
- 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; y
- XXII. Servicio médico subrogado y de farmacias económicas". (41)

Como se pudo leer, el artículo 16 de la citada ley enumera todas las prestaciones de las que es acreedor un sujeto que está en activo; se incluyen algunas de las no comprendidas en las leyes mencionadas en numerales anteriores, pero por el tipo de responsabilidad y actividades que realizan estos trabajadores son especiales. Por ello se comprende que tengan mayores prestaciones.

---

(41) Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Ed. Porrúa. México, 1986.

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

Es un organismo público descentralizado, creado con finalidades precisas que se desprenden del artículo 2º de la ley que le sustenta; su base constitucional la encontramos en el artículo 4º. Antes de citar dicho artículo, es menester señalar que las autoridades en función en los últimos sexenios, han encontrado en la familia el núcleo de la sociedad y pretenden por medio de varios instrumentos, integrarla, con el fin de que los hijos de ésta no se vean en un estado de desprotección. Esta institución tiene tal finalidad, así lo resaltaremos del artículo que transcribiremos.

"Artículo 2º. Los objetivos del sistema serán:

- I. Promover en el país el bienestar social
- II. Promover el desarrollo de la comunidad y fomentar el bienestar familiar;
- III. Apoyar y fomentar la nutrición y las acciones de medicina preventiva dirigidas a los lactantes y en general a la infancia, así como a las madres gestantes;
- IV. Fomentar la educación para la integración social a través de la enseñanza preescolar y extraescolar,
- V. Fomentar el sano crecimiento físico y mental de la niñez y la formación de su conciencia crítica;
- VI. Investigar la problemática del niño, la madre y la familia, a fin de proponer las soluciones adecuadas.
- VII. Establecer y operar de manera complementaria hospitales, unidades de investigación y docencia y centros relacionados con el bienestar social;
- VIII. Fomentar, y en su caso, proporcionar servicios asistenciales a los menores en estado de abandono;

- IX. Prestar, organizada y permanentemente, servicios de asistencia jurídica a los menores y a las familias, para la atención de los asuntos compatibles con los objetivos del sistema;
- X. Fomentar la formación y capacitación de grupos de promotores sociales voluntarios y coordinar sus acciones para su participación organizada, tanto en los programas del sistema, como en otros afines;
- XI. La coordinación con otras instituciones afines cuyo objeto sea la obtención del bienestar social". (42)

La simple lectura de este artículo nos da a conocer que los objetivos que se pretenden por medio de este instrumento de la seguridad social tienen gran alcance y no encuentran como destinatarios únicamente a los trabajadores como en las anteriores instituciones, sino que la niñez y la familia son su centro de atención.

#### 6. Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT)

FONACOT, es el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores. Es un organismo del Gobierno Federal (Fideicomiso) ubicado en el sector laboral, que tiene como objetivo fundamental procurar el bienestar social del trabajador y su familia, mediante la adquisición de los bienes de consumo duradero y servicio. El objetivo primordial de FONACOT, es convertir al trabajador en sujeto de crédito, proporcionándole por medio del crédito, un mayor poder adquisitivo con su salario. Para poder adquirir un crédito FONACOT, es necesario cumplir tres requisitos: un año de antigüedad en la

(42) Ley del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Diario Oficial de la Federación.

empresa, tener del salario mínimo a cinco veces éste, y tener mayoría de edad (para darle carácter legal al crédito).

Las finalidades de esta institución se resumen de manera precisa en el programa que el Congreso del Trabajo presentó a la Presidencia de la República en marzo de 1973, para que el 2 de mayo de 1974, por decreto, se ordenara la creación de dicha institución.

Este programa solicitaba las siguientes medidas:

1. Fortalecer y mejorar el sistema nacional de distribución de mercancías (ampliación de CONASUPO y medidas concurrentes)
2. Establecer un control nacional sobre precios y calidad de los productos, principalmente en lo que se refiere a artículos de primera necesidad
3. Declarar de utilidad social la actividad de varias industrias básicas; de alimentos y vestido principalmente
4. Establecer un Fondo que protegiera y promoviera la adquisición, a crédito, de bienestar duraderos básicos y servicios esenciales para los trabajadores, a precios y tasas de interés preferenciales
5. Una ley de protección a los consumidores y a los usuarios del crédito.

Para hacer posible la creación de esta institución hubo necesidad de hacer algunas modificaciones a los artículos 90, 97, 110 103 bis y 132 de la Ley Federal del Trabajo.

Además, su base constitucional la encontramos en el párrafo tercero del artículo 28.

7. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)

Se entiende al INFONAVIT, como aquel organismo descentralizado, denominado, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, que se sustenta en varios preceptos constitucionales, así, hablamos del 4º y del 123, apartado "A", fracción XII; apartado "B", fracción XI, inciso f)

Originalmente, la obligación de otorgar vivienda a los trabajadores correspondía a los patrones, pero en los mismos fundamentos constitucionales, se encuentra la base para la creación de una ley de utilidad social "... para la creación de un organismo que integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda..." (43)

La Ley que regula esta institución fue decretada el 29 de diciembre de 1981 para entrar en vigor el 1º de enero de 1982. Hay que hacer hincapié que el Estado se subroga, y "para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el 5 por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio". (44)

Las finalidades de este instrumento se pueden desprender del artículo 137 de la Ley Federal del Trabajo, el que a la letra dice:

---

(43) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comisión Federal Electoral. México, 1985. Art. 123, fracción XXI. p. 128.

(44) Ley Federal del Trabajo, comentada por TRUEBA Urbina, Alberto. Ed. Porrúa, edición 53. México, 1986.

"Artículo 137. El Fondo Nacional de la Vivienda tendrá por objeto crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación o mejoras de casa habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos preceptos". (45)

La propia ley que regula este instrumento en su artículo 3º, nos señala los objetivos del mismo:

"Artículo 3º. El Instituto tiene por objeto:

- I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.
- II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
  - a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas;
  - b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y
  - c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.
- III. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores". (46)

Son concretas las finalidades de este instrumento, pero su cumplimiento queda ahí para hacerse a futuro un análisis más profundo, pues nosotros, como muchos otros, están haciendo sala de espera para un crédito.

---

(45) Ley Federal del Trabajo, comentada por TRUEBA Urbina, Alberto. Ed. Porrúa, edición 53 México, 1986.

(46) Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Diario Oficial.

## 8. Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)

El decreto del 23 de marzo de 1965, publicado en el Diario Oficial el 1º de abril del mismo año, señala la creación de un organismo público descentralizado denominado Compañía Nacional de Subsistencias Populares. Su fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 28. Sus funciones y atribuciones las encontramos en el artículo 3º de su ley reguladora y que trataremos de sintetizar en los siguientes puntos.

1. Planear y controlar la producción, distribución y venta de maíz, frijol, arroz y otros productos que maneje.
2. Coadyuvar al Ejecutivo Federal para la fijación de los precios de garantía en la compra de granos y productos agrícolas, considerando los ciclos, costos y calidades de los productos.
3. Coordinarse con otras instituciones oficiales para tratar de mantener los precios de garantía de acuerdo con la situación que exista entre las regiones productoras y los mercados.
4. Comprar directamente o por terceros, productos del campo, incluso con la compra de esperanza, para integrar las reservas nacionales que permitan regular los mercados.
5. Importar, si hubiera necesidad de los productos que maneja, si se presenta escasez y promover la industrialización de los productos que trabaja.
6. Conformar un organismo que auxilie a los productores del campo a comercializar sus productos y de hacerlos llegar a los consumidores, logrando con esto una regulación del mercado de la oferta y la demanda.



Como se comprende de los puntos señalados, esta institución también tiene finalidades de seguridad social.

Es indudable que de cada una de las instituciones citadas, se puede hacer un amplio estudio, pero este trabajo sólo tiene el objeto de resaltarlas como instrumentos de los que se auxilia la seguridad social para cumplir con sus finalidades. Habiendo enumerado los aspectos más importantes de cada institución, se ha de concluir expresando:

La seguridad social en sentido amplio, requiere de los instrumentos enumerados y de muchos más, pues los seguros en las figuras del IMSS, ISSSTE, ISSFAM, no son suficiente para proteger al sector laboral del país en los ramos que tienen previstos y los otros instrumentos son relativamente jóvenes para valorar por completo su actuación.

En consecuencia, tratando de dar un punto de vista genérico de este apartado, podemos decir que la existencia de varios instrumentos podría hacernos pensar en una seguridad social integral, cosa que desgraciadamente no sucede.

Los programas de cada uno de estos instrumentos se consideran primordiales para sí cuando se pudieran unificar esfuerzos para mejorar las finalidades de la seguridad social en los niveles vertical y horizontal.

## CAPITULO V

### ACTITUD EMPRESARIAL ANTE LA SEGURIDAD SOCIAL

El empresario de todas las épocas, desde que existen máquinas, se ha preocupado porque éstas sufran los menos desperfectos posibles en su uso común; incluso ha contratado a obreros especialistas para el mantenimiento de estas máquinas; sin embargo, eso no ha sido suficiente para que esta maquinaria se conserve. Ahora ha aprovechado una coyuntura legal de la reforma constitucional al artículo 123, apartado "A", fracción XIII, y su especificación en el capítulo III bis de la Ley Federal del Trabajo, la que a la letra del texto dice:

"Artículo 123 ...

Fracción XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos, conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación". (47)

Para capacitar y adiestrar al trabajador con dos finalidades específicas: la primera, proteger a la maquinaria para evitar que sufra averías provocadas por la ignorancia del trabajador y, la segunda prevenir riesgos de trabajo de costosa inversión, observando los principios de seguridad e higiene y capacitar o adiestrar al trabajador. Ambos aspectos

---

(47) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comisión Federal Electoral. México, 1985, p. 130.

redituan beneficios: menos riesgos de trabajo, más servicio de la maquinaria en buen estado, operarios calificados, mayor productividad, etcétera. Lo mencionado es ideal, en tanto la actitud de todos los empresarios no sea la de cumplir con las disposiciones de seguridad social como una inversión, no como obligación impuesta por el Estado.

### 1. Realidad de la seguridad social en el campo de la producción

La Seguridad Social en sentido amplio a pesar de que ha encontrado impulso en la Legislación Laboral y que ésta trata de regular las relaciones entre los factores de la producción, no se ha desarrollado en nuestro país con sus objetivos generales. Esto se debe a que los antagonismos de clase desconocen la solidaridad como principio de convivencia y de Seguridad Social.

Los empresarios, en actividades de organización, planeación y administración, han olvidado analizar lo referente a la seguridad social como parte de la inversión para contingencias que sufre la maquinaria, pues ésta es un bien, que aún con la depreciación, va dejando plusvalía; el trabajador dejará ganancias en tanto se pueda aprovechar su fuerza de trabajo; si no se ajusta a cumplir con la normatividad puede ser suplido inmediatamente, dada la demanda de empleos que existe. Aunado a esta situación, encontramos que sindicatos afiliados a la Confederación de Trabajadores de México, pocas veces se preocupan en el cabal cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social. Así, con este panorama, se puede comprender que la seguridad social en el campo de la producción no ha alcanzado una evolución aceptable.

No se puede hacer un estereotipo para todos los sujetos, porque dentro de la empresa, hay patrones que han detectado que la seguridad social es una excelente inversión para el

progreso del campo productivo; entonces, cumplen de inmediato con incorporar a los trabajadores al beneficio de la seguridad, pues los resultados de una plantilla laboral sana se observarán en mayor protección de la industria.

En otros casos se encuentran los empresarios presionados a registrar a sus trabajadores a alguno o algunos de los instrumentos de seguridad social, por la fuerte vigilancia que ejerce la autoridad, tanto laboral como de Seguridad Social (IMSS) y aun bajo esta presión, no han entendido los beneficios que reporta la seguridad social para la industria.

Concretando, la seguridad social en la vida real no se ha incorporado con plenitud al campo de la producción. Pretextos, puede haber muchos, sin embargo, al valorarse uno por uno, no tienen la validez justificatoria, pues tómesese en cuenta que en medida que los trabajadores gocen de los beneficios y prestaciones de seguridad social, su rendimiento será mayor.

## 2. Mecanismos que sirven de promoción

Se ha argumentado bastante que el Estado ha usado los diversos instrumentos de seguridad social como recursos políticos para mantener la paz y orden público. Estos tienen auxiliares que son mecanismos con la finalidad de promover el desarrollo del Derecho de la Seguridad Social en el campo de la producción; tales son las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento de los que hablaremos con brevedad en los siguientes numerales.

## 2.1. Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene

Desde que el trabajo es comprendido como uno de los factores de la producción, ha sido aprovechado parcialmente por quien lo realiza y de manera plena, por quien requiere de ese servicio. En la época en que aparecen bien determinados los trabajadores entregando su fuerza de trabajo a cambio de una remuneración, las condiciones en que se realizan el trabajo eran infrahumanas, porque era necesario desarrollar la industria, aún a costa de la vida de los prestadores de servicios, esto perduró por mucho tiempo. La oferta de mano de obra y escasa demanda de empleos, hizo que, quienes entraran a trabajar, lo hicieran bajo las condiciones que los patronos imponían, de tal que si no aceptaban, había todo un ejército de trabajadores para suplir a quien rechazara el empleo.

Las circunstancias que rodeaban las relaciones de trabajo motivaron inconformidades sociales, éstas consecuentemente, la creación de instrumentos para vigilar las condiciones en las que los obreros trabajaban. Así, dentro de los seguros creados por el Príncipe de Prusia, Otto Bismarck, encontramos el referente al seguro de riesgos de trabajo. Empero, no se puede concebir el seguro de riesgo de trabajo, sin algún medio que trate de prevenirlos.

Adecuando la breve introducción a los que sucede en nuestro país, encontramos que en el artículo 123 constitucional, apartado "A", fracción XV, a la letra dice:

"El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores,

y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso". (48)

De este fundamento constitucional se desprenden leyes que directamente tienen que ver con la prevención de riesgos de trabajo a través de:

"Artículo 88. El Instituto está facultado para proporcionar servicios de carácter preventivo, individualmente o a través de procedimientos de alcance general con el objeto de evitar la realización de riesgos de trabajo entre la población asegurada". (49)

Este artículo transcrito intenta ser una prueba que existe toda una estructura jurídica que vigila el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad.

De la Ley Federal del Trabajo, en su precepto 132 referente a las obligaciones de los patrones, encontramos varias fracciones que sirven de fundamento al Reglamento de Seguridad e Higiene.

"Artículo 132. Son obligaciones de los patrones:

XVI. Instalar, de acuerdo con los principios de seguridad e higiene ...medidas necesarias para evitar que los contaminantes excedan...

XVII. Cumplir con las disposiciones de seguridad e higiene que fijen las leyes y los reglamentos para prevenir...

---

(48) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comisión Federal Electoral. México, 1985, p. 131.

(49) Ley del Seguro Social. Ed. Porrúa. México, 1986, p. 38.

XVIII. Fijar visiblemente y difundir en los lugares donde se preste el trabajo las disposiciones conducentes de los reglamentos e instructivos de seguridad e higiene". (50)

También complementando esta disposición laboral, encontramos los artículos 512, 512 A, 512 B, 512 C, 512 D, 512 E y 512 F de la misma ley.

Ya hemos mencionado toda una fundamentación legal de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene; su reglamento, base directa de éstas, en su artículo primero nos dice:

"Artículo 1º. Este reglamento rige en todo el Territorio Nacional y tiene por objeto promover en la esfera administrativa a la observancia de la Ley Federal del Trabajo en materia de seguridad e higiene y lograr de este modo, disminuir los accidentes que se producen u originan en los centros de trabajo". (51)

De la lectura del precepto transcrito encontramos que las Comisiones de Seguridad e Higiene tendrán que vigilar que se cumpla con la normatividad laboral en materia de seguridad e higiene, para evitar se incrementen los accidentes en los centros de trabajo.

Una explicación más concisa sobre las Comisiones de Seguridad e Higiene la encontramos en el siguiente texto.

"Con base en las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, en todas las empresas deben integrarse las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, encargadas de prevenir

(50) Ley Federal del Trabajo. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1984, p. 79.

(51) Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Ed. Porrúa. México, 1985.

cualquier daño que pueda sobrevenir a la salud de los trabajadores, mediante la investigación de las causas de los accidentes y enfermedades, la proposición de medidas para prevenirlos y la vigilancia de su cumplimiento.

Las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene son órganos legales que reflejan la responsabilidad obrero-patronal compartida.

Su finalidad última es contribuir a la protección de la salud del trabajador, entendida ésta no sólo como la ausencia de enfermedad, sino como el más completo estado de bienestar físico, psíquico y social". (52)

La creación de este mecanismo no sólo sirve para aliviar los riesgos de trabajo y enfermedades originadas con motivo de la labor, sino para llevar todo un registro de las empresas que, por su misma naturaleza, resultan un riesgo para los trabajadores, y para proponer alternativas preventivas a las condiciones inseguras más frecuentes que en el trabajo se presentan:

- Estructuras o instalaciones de los edificios y locales impropiedades diseñadas, construidas, instaladas o deterioradas.
- Falta de medidas de prevención y protección contra incendios.
- Instalaciones en la maquinaria o equipo impropiedades diseñadas, construidas, armadas o en mal estado.
- Protección inadecuada, deficiente o inexistencia en la maquinaria, en el equipo o en las instalaciones es eléctricas.

---

(52) Conceptos Básicos de Seguridad para las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene. 3ra. edición de la STPS y del IMSS. Ed. Culturales Mexicanas, S.A. México, 1981, p. 11.



- Herramientas manuales, eléctricas, neumáticas y portátiles defectuosas o inadecuadas.
- Equipo de protección personal defectuoso, inadecuado o faltante.
- Falta de orden y limpieza.
- Avisos o señales de seguridad e higiene insuficientes o faltantes. (53)

Las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene resultan ser un excelente mecanismo o auxiliar, que además de promover el desarrollo de la seguridad social, involucran a trabajadores y patrones en la toma de decisiones que conlleven mejores condiciones de trabajo.

Para concluir este numeral, nos atrevemos a transcurrir un breve texto que contiene los elementos esenciales de nuestra conclusión:

"La seguridad e higiene aplicadas a los centros de trabajo, tienen como objetivo salvaguardar la vida y preservar la salud y la integridad física de los trabajadores, por medio del dictado de normas encaminadas, tanto a que se les proporcionen las condiciones adecuadas para el trabajo, como para ejercitarlos y adiestrarlos para que se eviten, dentro de lo posible, las enfermedades y los accidentes de trabajo.

La seguridad y la higiene industriales son entonces el conjunto de conocimientos científicos y tecnológicos destinados a localizar, evaluar, controlar y prevenir las causas de los riesgos en el trabajo a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo de su actividad laboral.

---

(53) Conceptos Básicos de Seguridad para las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene. 3ra. edición de la STPS y del IMSS. Ed. Culturales Mexicanas, S.A., México, 1981, p. 19

Por tanto, es importante establecer que la seguridad y la higiene son instrumentos de prevención de los riesgos y deben considerarse sinónimos por poseer la misma naturaleza y finalidad". (54)

## 2.2. Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento

En la introducción de este capítulo dijimos que los empresarios han aprovechado la coyuntura legal que se refiere a la capacitación y adiestramiento para evitar que la maquinaria sufra desperfectos por la ignorancia del trabajador, que muchas veces es aprendiz de todo y oficial de nada; así, sujetándose a la normatividad, ha tenido que incorporarse a trabajadores a la capacitación, actitud que mejora su empresa al tener operarios calificados para el trabajo y que al mismo trabajador beneficia, al permitirle mejores ingresos. Los fundamentos legales lo encontramos tanto en la Constitución Política en su artículo 123, apartado "A", en la fracción XIII, que a la letra dice:

"Artículo 123...

XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación". (55)

(54) Conceptos Básicos de Seguridad para las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene. 3ra. edición de la STPS y del IMSS Ed. Culturales Mexicanos, S.A. México, 1981, p. 9

(55) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comisión Federal Electoral. Mexico, 1985, p. 130.

Nuestra ley laboral dedica ampliamente dos capítulos, a hacer toda una explicación respecto a la capacitación y adiestramiento. El capítulo III bis en el artículo 153 A, nos dice:

"Artículo 153 A. Todo trabajador tiene derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo, que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas formulados de común acuerdo por el patrón y el sindicato o sus trabajadores y aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social". (56)

De este capítulo, nos interesó transcribir tal precepto porque a él se contiene la esencia y objetivos de la Capacitación o Adiestramiento, la forma en como se ha de dar cumplimiento a esta obligación, que debe ser de común acuerdo, puede ser que los centros de capacitación estén dentro o fuera de la empresa o que haya instituciones específicas para el caso, pero cualquiera que sea la situación, debe haber autorización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tanto para los programas, instituciones y personal docente.

Hasta el párrafo anterior, sólo hicimos mención a la capacitación o adiestramiento; sin embargo, falta incrustar el capítulo IV de la ley laboral en el artículo 537, para comprender las finalidades concretas que tiene el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, como mecanismo que promueve la Seguridad Social:

(56) Ley Federal del Trabajo. Comentada por TRUEBA Urbina, Alberto. Ed. Porrúa. México, 1985.

"Artículo 537. El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, tendrá los siguientes objetivos:

- I. Estudiar y promover la generación de empleos,
- II. Promover y supervisar la colocación de los trabajadores;
- III. Organizar, promover y supervisar la capacitación y adiestramiento de los trabajadores; y,
- IV. Registrar las constancias de las habilidades laborales". (57)

Antes de la transcripción de este artículo, dábamos por entendido que la capacitación o adiestramiento pudieran ser únicamente valorado por el patrón que cumplía con la de la Ley Federal del Trabajo, se complementa la idea, pues para el caso habrá una unidad encargada de registrar las constancias de las habilidades laborales y, como por el sector público hay representantes de varias secretarías, ante ellas debe darse el registro de las capacidades laborales.

Es indudable que la integración de estas unidades administrativas encargadas del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, que dependen de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cumplen con promover el desarrollo de la seguridad social, además de ser complemento indispensable para que se eviten riesgos de trabajo y se puedan observar en las empresas, condiciones de seguridad e higiene por lo que respecta al sector laboral.

Las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene encuentran los resultados de su acción en medida en que las unidades del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento promuevan ante las empresas una capacitación y adiestramiento capaz de evitar los riesgos del trabajo.

---

(57) Ley Federal del Trabajo. Comentada por TRUEBA Urbina, Alberto. Ed. Porrúa. México, 1985.

Estos mecanismos, además de incrementar la productividad, permiten que el trabajador se convierta en un oficial de determinada labor y no se encuentre dentro del ejército de los aprendices.

### 3. Rentabilidad de la Seguridad Social

Todas y cada una de las acciones que hace el ser humano tienen como finalidad primera la obtención de algún beneficio; estos dividendos no siempre son medibles ni forzosamente redundan en quien realiza los actos y no por eso dejan de ser beneficiosos los resultados. Este orden de ideas intenta plantearnos algunas interrogantes que por la misma intención del planteamiento, quedan contestadas.

Si la misma actividad por la subsistencia nos permite obtener el beneficio de existir, la acumulación es un estímulo preventivo para la sociedad; por si se presentan épocas difíciles, o como motivación a la creatividad e individualismo del hombre.

Si el deseo de existir se nutre de un interés y la vida en condiciones más o menos estables es el resultado de tal interés, entonces, cuando el individuo sólo aspira a una vida sin ostentaciones, y a con ese tipo de vida resulta rentable vivir. Cuando el sujeto ha acumulado ciertos bienes y desea que estos le sigan redituando ganancias, se ve precisado a invertir, en ocasiones sin riesgos, lo que resulta no muy ventajoso, otras veces con mucha ventaja pero con amplio margen de riesgo; cuando es el último caso, hablamos del empresario; a este sujeto, así que le resulte rentable una inversión en la empresa, pero siempre la inversión se ha conducido a los bienes inmuebles, maquinaria e instrumentos en mayor medida y a la mano de obra superficialmente.

Quizá esto se deba a que hay exceso de fuerza de trabajo y continuamente se ponen a prueba a los integrantes del ejército de aprendices; si no rinden o no se sujetan a las condiciones dispuestas, pueden ser suplidos sin que cause mayor problema al sector patronal; sin embargo, eso no garantiza la calidad de la producción, ni la estabilidad empresarial, porque habrá quién sí invierta en la seguridad social, por ser una inversión rentable, en tanto que tendrá en la industria, operarios de primera que elaboren productos de calidad y consecuentemente observen toda la normatividad relativa al trabajo y a la seguridad social. Esto traerá estabilidad, en cuanto que la industria no será molestada por la imposición de sanciones por la autoridad, pues se denotará el cumplimiento de las disposiciones generales.

La empresa debe tener visión hacia el futuro y comprender que una plantilla de trabajadores con mayor grado de satisfacción para él y su familia, de tal que posea una casa, alimentación, vestido, salud y oportunidad de esparcimiento, será un grupo de trabajadores que produzcan más.

Hablamos con más insistencia de la empresa, porque de ella resultan los mayores beneficios de la inversión, sin embargo, creemos que el trabajador también debe invertir parte de su trabajo en los beneficios de Seguridad Social.

Se hace hincapié en que se habló de una inversión de mano de obra de parte de los trabajadores, para que no evadan la responsabilidad que redundará en su beneficio, bajo el pretexto de bajos ingresos.

En conclusión, sin ser idealistas, creemos que sí es rentable invertir en la Seguridad Social por parte de patrones y trabajadores, pues en medida que haya trabajadores satisfechos en sus necesidades, no a medio vivir, sino a un vivir digno de ser humano, habrá empresas más productivas.

## CAPITULO VI

### PROPUESTA PARA EL MEJOR FUNCIONAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Todo trabajo, sea de investigación documental o investigación de campo, lleva la pretensión de proponer innovaciones a la materia sobre la que versa el estudio y este documento no se sale de los cánones establecidos. En consecuencia, llegamos a pensar que no basta hacer críticas, sino al hacerlas suministrar alternativas viables.

El Derecho de la Seguridad Social, lato sensu se consideró como todas aquellas acciones que las sociedades deben realizar para buscar el mayor de bienestar tanto en lo individual como en lo colectivo; así un Estado tratará de organizar, planear y administrar cierta parte de su presupuesto para elaborar programas que en su desarrollo objetivo protejan al sujeto en la habitación, en la alimentación, educación, en la salud, en el esparcimiento, en la integración familiar y en todos los elementos que en conjuntos conformen el mayor de bienestar para todos los gobernados, sin olvidar que hay contingencias que no se pueden evitar; verbigracia, ciclones, terremotos, etcétera, pero que sí se lograrían paliar con prevenciones para los casos de imprevistos.

#### 1. Los Destinatarios de la Seguridad Social

Del desarrollo de esta exposición, se colige que la seguridad social no puede circunscribirse a un grupo social específico, porque tanto tiene derecho el sujeto desprotegido como aquél que todo lo posee. es decir, los destinatarios de la seguridad social son todas aquellas personas que viven bajo la potestad de un Estado, los cuales, directa o indirectamente

aportan por medio de impuestos, haciendo congruente esta actividad con la obligación constitucional que se desprende de la fracción IV del artículo 31 que a la letra dice:

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:  
IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". (58)

Los gobernados que se encuentran bajo la jurisdicción legal de un Estado, se ven protegidos por un conjunto de derechos con sus correlativas obligaciones, por esta situación que viven se ven obligados a observar toda una normatividad determinada por la autoridad, lo que hacen que legitimen la existencia del Estado y tengan en consecuencia toda una gama de derechos exigibles en la forma y condiciones que la misma autoridad precisa.

Los destinatarios de la seguridad social, vágase la insistencia, son todos aquellos individuos que integran uno de los elementos del Estado, la población, y que atendiendo al Principio de Igualdad Constitucional, son iguales ante la Ley para efectos de cumplir obligaciones o gozar de derechos, sin que haya distinción de ninguna especie.

## 2. Formas de financiamiento

Siendo acordes con lo disertado sobre la seguridad social, está en sentido amplio o restringido es un servicio al ser humano que tiende a redundar en el bienestar general y como todo servicio requiere invariablemente ser financiado, éste tendrá una base que le permita ser sólido y no presente desequilibrio de financiamiento.

(58) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comisión Federal Electoral. México, 1985, p. 62.



Atendiendo a las ideas anteriores, la seguridad debe estar integrada al plan de política gubernamental con un programa específico de la materia y que en esta programación haya considerandos que determinen la integración de la seguridad social a un solo programa para evitar la dupli cidad de actividades con su consecuente desgaste de esfuerzos.

Si partimos que el Ejecutivo elabora con base en el artículo 25 constitucional un Plan Nacional de Desarrollo en el que se contienen las políticas a seguir, entendemos dentro de éste también la programación de las acciones de seguridad social que se han de aplicar para alcanzar el mayor bienestar.

Bajo la premisa anterior podemos señalar, como la segu ridad social es un servicio del que los destinatarios son los gobernados, entonces éstos deben financiarlo de la siguiente manera:

Sabiendo que no todos los individuos tienen capacidad económica para hacer una aportación directa, también se conoce que hay individuos que poseen medios suficientes para afrontar una contingencia; en cuanto a éstos, creemos que deben hacer sus aportaciones directas exclusivamente para seguridad social por medio de depósitos a las instituciones bancarias; por lo que respecta a los que carecen de los medios para sufragar su obligación en dinero, éstos prestarán sus servicios en factorías del Estado con carácter de extraordinario con el fin de que la remuneración que merezcan por este servicio se deposite inmediatamente a las instituciones bancarias.

Para cumplir con tales acciones, se necesita únicamente una institución encargada de cumplir con las finalidades de seguridad social. Esta debe abrir una cuenta bancaria para que ahí se hagan los depósitos para seguridad social en

consecuencia se hará amplia difusión del número de la cuenta bancaria; las aportaciones deben ser obligatorias en todos los casos, para ello se pueden elaborar una credencial nacional de beneficiarios de seguridad social que permita identificar al beneficiario al otorgarle servicio y que sirva, por la numeración progresiva, para tener conocimiento de que cumple con su obligación, es decir, los que hagan su aportación directa, además de señalar su nombre, anotarán el número de credencial para efectos de llevar un riguroso control en el pago de cuotas; por lo que toca a los que hagan su aportación con trabajo, una vez que prestan el servicio, transmiten su obligación a la administración de la factoría donde hayan prestado el servicio, misma que hará la anotación correspondiente en documentos elaborados expresamente para ello y que tendrán tanto las factorías como instituciones bancarias.

Todo ello resulta utópico sino existe una codificación de todas las leyes de la materia que regulen la forma de cumplir con la obligación.

Para cuantificar las aportaciones se considerarán las posibilidades tanto económicas como físicas; económicas porque la aportación se haría al tres por ciento de los ingresos personales un mes, siendo la base mínima el salario mínimo del Distrito Federal; físicas, porque en medida que el individuo sea más joven puede prestar su servicio en faenas de mayor tiempo. Quizá se argumentaría que el Estado no tiene capacidad para absorber la mano de obra de tanto aportador; sin embargo, creemos que la autoridad tiene necesidad de hacer frente a muchos servicios que están bajo la responsabilidad de diversas instituciones y que si éstas tienen bien programadas sus acciones, se puedan coordinar con la institución de seguridad social para que ésta envíe la gente que aportará con trabajo su obligación.

Para hacer posible esto, se deben conocer las aptitudes de todos los sujetos obligados. Así, si para cumplir la obligación se necesita un ejército de albañiles, no se mandarían carpinteros; igualmente si hay que reparar autos al servicio del Estado, no se enviarían contadores u odontólogos, etcétera.

En fin, al programar la forma de financiamiento se deben incluir a todos los sujetos que tengan más de 16 y menos de 55 años, para que se hagan las aportaciones exentando a los que no se encuentren dentro del supuesto señalado.

En conclusión, ante las alternativas, el obligado podrá optar por el tres por ciento en aportación directa o pago indirecto por medio del trabajo, hay tanta necesidad de mano de obra que con esa posición podríanse solventar tantas obras inconclusas en todos los campos de labor.

La otra parte obligada indudablemente es el Estado, pues sabemos que cada producto que consumimos está gravado, y que cada actividad también la está y que hay otros ingresos que se derivan del decomiso de bienes resultado de la comisión de un delito, así que hay una amplia gama de ingresos del Estado y una parte de éstos podríanse dedicarse al financiamiento de la Seguridad Social, pues dentro de la Ley de Egresos de la Federación, hay un rubro para nuestra materia, sólo es necesario incrementar el presupuesto a ese ramo y vigilar su cabal cumplimiento.

Así encontraríamos que sólo faltaría una buena administración de recursos tanto materiales como humanos para hacer viable el desarrollo de la Seguridad Social en beneficio de todos los gobernados y especialmente, de los niños y de los incapaces, que son los que no aportarían, en tanto sus posibilidades no se lo permitan.

Por último, hemos de resaltar que aparte de la forma de financiamiento a que hicimos mención, existirá un financiamiento para efectos de riesgos de trabajo, y éste es responsabilidad del patrón irremediamente.

### 3. Administración

Resulta redundante explicar que uno de los principales problemas de la ineficacia de la seguridad social es que está administrada por varias instituciones; verbigracia, IMSS, ISSSTE, ISSFAM, etcétera.

En ese orden de ideas, creemos que la seguridad social como responsabilidad del Estado debe ser organizada y prestada por una sola institución, buscando evitar duplicidad de funciones y desgaste de esfuerzos. Ahora, el fundamento legal para hacer posible la propuesta, se encuentra en el artículo 90 de la Constitución en cuanto a la organización de las entidades de la Administración Pública.

No creemos que al integrarse una sola institución de nuestra materia haya despidos, pues todo el personal de las instituciones ahora responsables pasaría a la institución única y no habría necesidad de que se integraran representantes del sector patronal o laboral a la administración de la seguridad social, pues ésta es obligación del Estado y sólo éste debe programar y administrar su funcionamiento.

Por lo tanto la seguridad social, es responsabilidad del Estado y éste debe buscar la forma de hacerla eficaz con el fin de cumplir con sus finalidades de Estado y lograr mayor bienestar en la población.

Concluyendo, todas las entidades responsables de la seguridad social se integrarían a una institución que controle la forma de prestar el servicio y sólo sería indispensable cambiar el nombre a cada una de las instituciones responsables y determinar las unidades de servicio con capacidad de atender todo tipo de contingencias y de trámite administrativo, pues ahora hay computadoras que se pueden conectar a una matriz captadora de toda la información.

#### 4. Cobertura

La seguridad social atendiendo a los estudios hechos por William Beveridge, se da en dos niveles que son horizontal y vertical; el horizontal, se refiere al número de habitantes incorporados a los beneficios de seguridad social. En cuanto a este nivel, creemos no presenta dificultad, dado que propusimos un régimen de seguridad que proteja a toda la población, sin distinción alguna; aplicando al principio de universalidad que orienta a la Seguridad Social, expresa que ésta debe proteger a todos los individuos sin importar raza, sexo, educación, color, posición económica, etcéte

El vertical, tiende a explicar que no basta que la protección sea únicamente en cantidad sino también en calidad, así, en el nivel vertical la protección debe tener una cobertura amplia que proteja al individuo no solo en la salud, sino en todos aquellos aspectos que en su conjunto le permitan tener una existencia digna dentro del entorno que le toca vivir, y que le protejan desde que nace hasta que fenezca.

Esta cobertura debe ser tal que proteja al individuo en la salud, la habitación, educación, alimentación, esparcimiento, vestido, capacidad adquisitiva, riesgos de trabajo, vejez, cesantía, invalidez y las que puedan menguar la capacidad del sujeto.

## C O N C L U S I O N E S

De la presente exposición se puede resumir los siguientes puntos que contienen la esencia de cada una de las ideas expresadas.

PRIMERA.- La Seguridad Social no se puede entender a partir de un concepto, sino por su contenido, éste se desprende de la interpretación conjunta de los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, los cuales expresan las acciones que el hombre ha de tomar para aliviar las contingencias y obstáculos que le han dificultado la vida en todos los tiempos, ya concretadas en este siglo.

SEGUNDA.- La Seguridad Social en la explicación de este trabajo, no la analizamos como un fenómeno social aislado, sino correlacionando cada una de las figuras que sirvieron para manifestación de la seguridad social con las características de la evolución social teniendo en cuenta la finalidad de poder expresarla como una consecuencia a los diferentes conflictos de devenir histórico.

TERCERA.- El Estado para cumplir con sus finalidades, ha creado varios instrumentos que le permiten, por un lado mantener el estado de las cosas y por otro, reproducir los esquemas de vida existentes. Dentro de estos medios se resalta principalmente a la educación, religión, cultura, ejercicio y derecho; y el Derecho de la Seguridad Social permite al Estado cumplir con sus finalidades y mantener con calma a los sectores inconformes mediante ciertas concesiones en el ramo de Seguridad Social; verbigracia, la creación de los seguros sociales se dió en una época en que se auguraban sucesos trágicos, por la problemática social en que se vivía, ésta es un instrumento político del Estado.

CUARTA.- La Seguridad Social se institucionaliza a partir de que se constituye toda una estructura jurídica que le permite tener vigencia. Al darse la constitución de la seguridad social, se precisan las finalidades últimas, como son las de traer el mayor bienestar para los sujetos; sin embargo, la constitución de alguno de los medios de seguridad social es el resultado de problemas sociales que exigen mayores prerrogativas y buscan un mejor nivel de vida, es decir, cuando hay sensibilización de las necesidades.

En la misma constitución de esta materia, encontramos bien determinados a los responsables de prestar los servicios que la seguridad social conlleva; los destinatarios, que por circunstancias propias de la estructura económica predominante no son toda la población, sino el sector trabajador y su familia, siempre y cuando cumpla con los requisitos que marca cada una de las leyes de la materia.

Dentro del funcionamiento real de la seguridad social se sabe que ésta aún no cumple sus finalidades por estar dirigida a un solo sector y la materia en sentido amplio debe proteger a todos los individuos en general.

QUINTA.- El Estado mexicano, para cumplir con la seguridad social del presente tiene toda una estructura legal que encuentra su base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos, 4<sup>o</sup>, 28, 73 fracciones X y XVI, 123 apartado "A", fracciones V, XII, XIII, XIV, XV, XXIX y XXX, apartado "B", fracciones XI, XIII y XIV; estos son el fundamento a leyes secundarias e instituciones de servicio, como son el Instituto Mexicano del Seguro Social; el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado; el Instituto de Seguridad Social de la Fuerza Armada Mexicana; el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores; el Instituto

del Fondo Nacional para la Vivienda para los Trabajadores y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

En conjunto, las instituciones enumeradas tienden a buscar la eficacia de la seguridad social en el ejercicio de las acciones.

SEXTA.- La estructura económica en que vive el país y la idiosincrasia de los empresarios han sido factores determinantes para que la seguridad social no se desarrolle como tal, pues éstos, en alto porcentaje, han aprovechado el exceso de mano de obra para explotar al trabajador, sin otorgarle prestaciones de la materia su preocupación está centrada en el cuidado de la maquinaria.

SEPTIMA.- Hay empresarios que por ciertas circunstancias han incorporado a los trabajadores al goce de prestaciones de seguridad social, comprobando que reeditan más, repercutiendo ésto en la productividad.

OCTAVA.- El Estado, haciendo uso de sus facultades, han detectado que se necesita promover el desarrollo de la seguridad social, por ello dió vida a ciertos mecanismos que le coadyuvan; esto son: Las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento. Ambos medios tienden a evitar riesgos de trabajo en general, por la inseguridad en los centros de trabajo y acrecentar la capacitación de los trabajadores para tener obreros calificados que produzcan más.

NOVENA.- La Seguridad Social, en nuestra Nación, ha estado rezagada, pero se debe a causas ajenas a sí misma, y no porque no sea rentable, pues hay países donde la industria es la base de producción y se invierte en la seguridad social con el fin de hacer más productiva a la plantilla laboral.



DECIMA.- La Seguridad Social no puede circunscribirse a un sector determinado, sino debe proteger a todos los gobernados; en consecuencia, todos son destinatarios de la seguridad social.

DECIMA PRIMERA.- Como todo servicio tiene un precio, la seguridad social, que es un servicio, debe ser cubierta por toda la población, a excepción de menores de 16 años y mayores de 55 años. Las cuotas deben ser en dinero o en trabajo a un tres por ciento de los ingresos personales, tomando como base mínima, el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Para ello se debe crear una Credencial Nacional de Seguridad Social, que permita hacer eficaz el cobro y la prestación.

También el Estado debe hacer una aportación igual a la de los aportantes. En cuanto a riesgos de trabajo el financiamiento debe ser a cargo exclusivo del patrón.

DECIMA SEGUNDA.- La administración de la seguridad social no puede estar en manos de los particulares, dado que es un servicio al que está obligado el Estado. En consecuencia, debe unificar en una sola institución todos los aspectos de la materia; igualmente, la dispersa legislación de un código.

DECIMA TERCERA.- La cobertura en los niveles horizontal y vertical, debe ser cubierta, considerando que el beneficiario tiene la obligación de hacer sus aportaciones en dinero o en trabajo.

DECIMA CUARTA.- La elaboración de este trabajo nos hizo reflexionar sobre las siguientes cuestiones:

Cierto que la seguridad social ha sido utilizada como un instrumento político del Estado que le permite cumplir con la finalidad de conservar la paz social; sin embargo, también encontramos que, parte de los mexicanos tienen indolencia para asegurar su estabilidad futura, es decir, exponer en foros a la disposición de que haya mecanismos que le protejan y le otorguen bienestar para él y para su familia, a costa de un esfuerzo presente. Pero como está imperando la idea de vivir el presente, porque del mañana nada se sabe, el individuo se olvida que el futuro se crea con cada una de las acciones cotidianas y que hay un mínimo de medidas que se han tomado para prevenir posibles contingencias. Entonces el Estado, con la obligación inherente a su existencia, debe obligar al sujeto a preocuparse por un futuro del que se es en este momento la base.

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

- ALMANSA PASTOR, José Manuel. Derecho de la Seguridad Social. Edit. Tecnos. Madrid, 1977.
- ALONSO OLEA, Manuel. Instituciones de Seguridad Social. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1974.
- ALTHUSSER, Louis. La Filosofía como Arma de la Revolución. 13 edición. Cuadernos Pasados y Presente. Siglo XXI. México, 1984.
- ARCE CANO, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Edit. Porrúa. México, 1967.
- ARENAS EGEAS, Luis. Tratado Práctico de la Seguridad Social. Bosch Casa Edit. Barcelona, 1971.
- BEVERIDGE, Sir William. Las bases de la Seguridad Social. Tr. Teodore Ortiz. Fondo de Cultura Económica. México, 1977.
- BEVERIDGE, Sir William. Seguro Social y sus Servicios Conexos. Tr. Teodoro Ortiz et. al. Edit. Jus. México, 1946.
- BURNS, Eveline M. Los problemas de la Política de Seguridad Social. Libreros Mexicanos Unidos. México, 1967.
- BURNS, Eveline M. Seguridad Social y Acción Pública. Libreros Mexicanos Unidos. México, 1967.

- CERVANTES CAMPOS, Pedro. Apuntamientos para una Teoría del Proceso Laboral. Instituto Nacional de Estudios del Trabajo. México, 1981.
- CHAVEZ OROZCO, Luis. Páginas de Historia Económica de México. Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero Mexicano (CEHSMO), México, 1976.
- DE FERRARI, Francisco. Los principios de la Seguridad Social. Ediciones Palma. Buenos Aires, 1972.
- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Edit. Porrúa. México, 1972.
- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Edit. Porrúa. México, 1978.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. México a través de sus Constituciones. Vol. II. Congreso Constituyente de 1916-1917. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1967.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 23 edición. Porrúa, S.A., México, 1984.
- GALLO T, Miguel Angel y otros. De Espartaco y de Nerón a Nixón, Edit. Pueblo Nuevo. México, 1978.
- GARCIA CRUZ, Miguel. La Seguridad Social, Base, Evolución, Importancia Económica, Social y Política. Tomo I. Costa Amic Editor. México, 1973.
- GARCIA CRUZ, Miguel. La Seguridad Social, Bases, Evolución, Importancia Económica, Social y Política. Tomo II. Costa Amic Editor. México, 1973.

- GARCIA GARCIA, Fernando Augusto. Fundamentos Eticos de la Seguridad Social. UNAM, México, 1968.
- GOMEZ GRANILLO, Moisés. Teoría Económica. Edit. Esfinge. México, 1981.
- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. UNAM. México, 1978.
- GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. 4a. Edición. Edit. Porrúa, S.A. México, 1982.
- HELLER, Claude. Cambio y Revolución Social. 1a. Parte. ANUIES. México, 1977.
- HELLER, Claude. Cambio y Revolución Social. 2a. Parte. ANUIES. México, 1977.
- HERRERA GUTIERREZ, Alfonso. La Seguridad Social. Gráfico Galeza. México, 1963.
- LARA SAENZ, Leoncio. Cuestiones Laborales (Ensayos sobre el trabajo). Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1984.
- LEGASPI VELASCO, Juan Antonio, et. al. Riesgos del Trabajo. IMSS. México, 1979.
- MARX, Carlos y ENGELS, Federico. Obras escogidas. Tomo I. Edit. Progreso. Moscú, 1980.
- MARX, Carlos y ENGELS, Federico. Obras escogidas. Tomo II. Edit. Progreso. Moscú. 1978.

- MARX, Carlos y ENGELS, Federico. Obras escogidas. Tomo III. Edit. Progreso. Moscú, 1976.
- MORENO PASILLA, Javier. Implicaciones Tributarias de las Aportaciones a la Seguridad Social. Tribunal Fiscal de la Federación. Colección (Estudios Jurídicos) Vol. IV.
- MORO, Tomás. Utopías del Renacimiento. Fondo de Cultura Económica. México, 1973.
- NETTER, F. La Seguridad Social y sus Principios (Manuales Básicos y Estudios) IMSS. México, 1982.
- ORTIZ PETRICIOLI, José. Tragedia del 7 de enero. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1986.
- PEREZ LENERO, José. Fundamentos de la Seguridad Social. Edit. Aguilar. Madrid, 1956.
- PEREZ TAYLOR, Rafael. El Socialismo en México. (CEHSMO). México, 1976.
- RANGEL COUTO, Hugo. Guía para el Estudio de la Historia del Pensamiento Económico. Edit. Porrúa, S. A. México, 1979.
- SANTIAGO NINO, Carlos. Introducción al Análisis del Derecho. Edit. Astrea. Buenos Aires, 1980.
- SORENSEN, Max. Manual de Derecho Internacional Público. 2a. reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1981.

- TECLA J., Alfredo. Metodología de las Ciencias Sociales.  
3a. edición, Edit. Taller Abierto. México, 1980.
- TREVIÑO MARTINEZ, Roberto. La Seguridad Social Instrumento  
de Bienestar. ISSSTE. México, 1973 (Centro Nacional  
de Capacitación Administrativa) VIII Jornadas Médicas.  
Celebradas en Monterrey (Conferencias).
- TREVIÑO MARTINEZ, Roberto. Los Seguros Sociales en México.  
Agentes de Cambio Nacional. ISSSTE. México, 1973.  
(Centro Nacional de Capacitación Administrativa). VIII  
Jornadas Médicas, Celebradas en Monterrey. (Conferencias)

## LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Edición de la Secretaría de Gobernación. México, 1985.

Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

UNESCO. 10. de diciembre de 1948.

Ley Federal del Trabajo. Comentada por TRUEBA Urbina, Alberto.

Edición 53. Edit. Porrúa. México, 1986.

Ley Federal del Trabajo.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1984,  
p. 79.

Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Edit. Porrúa, S.A. México 1986.

Ley del ISSSTE

Edit. Porrúa, S.A. México, 1986

Ley del ISSFAM

Edit. Porrúa, S.A. México. 1986.

Ley del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la  
Familia

Edit. Porrúa, S.A. México, 1986.

Ley del Decreto de 30 de octubre de 1974; 21 de enero de  
1976 y 13 de enero de 1977.



Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los  
Trabajadores

Decreto de 22 de abril de 1972.

Ley de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares

Decreto de 23 de marzo de 1965.

Ley del Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los  
Trabajadores

Decreto de 2 de mayo de 1974.

## D I C C I O N A R I O S

DE PINA, Rafael, et. al. Diccionario de Derecho. XIII edición, Edit. Porrúa, S.A. México, 1985.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho constitucional, Garantías y Amparo. Edit. Porrúa, S.A. México, 1984.

DICCIONARIO Porrúa de la Lengua Española. Editorial Porrúa. S.A. México, 1985.

DICCIONARIO Pequeño Larousse. 9a. edición. México, 1985.

DICCIONARIO de Sinónimos Castellanos. Edit. Pax, México. México, 1975.

CENTROS DE CONSULTA BIBLIOGRAFICA

Seminario del Derecho del Trabajo  
Facultad de Derecho. UNAM.

Biblioteca General  
Facultad de Derecho, UNAM.

Biblioteca Central de Ciudad Universitaria  
UNAM.

Biblioteca de México  
Plaza de la Ciudadela no. 6. México, D.F.

Biblioteca de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social  
Dr. Vértiz no. 96, México, D.F.

Biblioteca del Banco de México  
Col. Condesa, México, D.F.

D O C U M E N T O S

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática  
Secretaría de Programación y Presupuesto.