

CAPÍTULO VIII

EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL A GRUPOS MARGINADOS

Introducción	139
I. Seguridad social	139
II. El seguro social	142
III. Antecedentes de la seguridad social en México	143
IV. La Ley del Seguro Social y sus reformas	146
V. El Instituto Mexicano del Seguro Social	150
VI. Seguro social a grupos marginados	154
VII. Instrumentación del Programa de Solidaridad Social	155
VIII. Reflexiones finales	158

CAPÍTULO VIII

EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL A GRUPOS MARGINADOS

SUMARIO: *Introducción. I. Seguridad social. II. El seguro social. III. Antecedentes de la seguridad social en México. IV. La Ley del Seguro Social y sus reformas. V. El Instituto Mexicano del Seguro Social. VI. Seguro social a grupos marginados. VII. Instrumentación del programa de solidaridad social. VIII. Reflexiones finales.*

INTRODUCCIÓN

Recientemente se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, diversos decretos por los cuales el presidente de la República determinaba como sujetos del Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria a núcleos de población que constituyen polos de profunda marginación. Con esto los incluía como beneficiarios de los servicios de solidaridad social que contempla la ley vigente del Seguro Social y que extiende bajo esta modalidad sus prestaciones a un mayor número de habitantes del país.

Este trabajo tiene por objeto revisar el desarrollo de la seguridad social en México para tomar una amplia perspectiva de sus indudables alcances, que hasta ahora llegan a grupos marginados de los avances del mundo moderno. Para ello partimos del análisis de los conceptos de seguridad social y de seguro social; se aborda el nacimiento de ellos en nuestro país, mencionando someramente algunas de sus prestaciones, y se culmina con el estudio de los servicios de solidaridad social que con la instrumentación del Instituto Mexicano del Seguro Social y de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), constituyen hoy, una realidad.

I. SEGURIDAD SOCIAL

El hombre ha buscado por naturaleza cobijarse en grupo y en esa forma luchar contra fenómenos naturales o artificiales, individualmente di-

fíciles de vencer. En él se presenta en forma innata la inseguridad, el miedo a lo desconocido, motivándolo a proveerse de los elementos necesarios para contrarrestar esa sensación.

En un principio fue la creación de diversos dioses que lo protegían y colmaban de beneficios si estaban contentos, el medio para vencer la inseguridad; posteriormente otros fenómenos sociológicos marcaron el nacimiento de diversas instituciones de protección social que le proporcionaron alivio. Entre ellas, el cristianismo con su amor al prójimo y sus principios de caridad, así como con la creación de cofradías religiosas, hospitales, orfanatos, etcétera, contribuyó aún más a acentuar el sentimiento de solidaridad entre los grupos que lo adoptaron.

Durante la Edad Media, con la creación de gremios y con el establecimiento de mutualidades, se facilitó la consecución de medidas internas de beneficio colectivo para los agremiados como forma de seguridad social imperante en la época. En la etapa moderna, el desarrollo industrial acentuó la profunda desigualdad entre trabajadores y propietarios de los medios de producción, motivando la intervención del Estado como gran mediador social, lo que produjo una incipiente pero firme intervención estatal en el campo de la seguridad social.

La Segunda Guerra Mundial, dice Pierre Laroque, contribuyó ampliamente a desarrollar en todos los pueblos que participaron en ella un profundo anhelo de seguridad; seguridad contra la guerra en primer lugar, pero también la seguridad contra todos los factores económicos y sociales que pueden amenazar a los trabajadores en su existencia individual o familiar.¹

Este recorrido por las diferentes etapas históricas muestra que a través de todas las épocas se ha sentido la necesidad de seguridad, y se ha intentado aún en forma limitada y con sistemas primitivos, vencer el fantasma de la pobreza y la imposibilidad de subsistir, buscando por diversos medios aliviar a una sociedad gravemente enferma por las desigualdades socioeconómicas en que se desarrolla.

Etimológicamente, seguridad social deriva de los vocablos latinos *se* (contracción de *sine*) y de *cura*, es decir, de "sin" y de "cuidado", que puede interpretarse como "sin cuidado", que unido al término social, nos daría: la vida en sociedad sin cuidado, lo que de alguna manera representa el fin de los sistemas de seguridad social.

¹ Pierre Laroque, citado por Alfonso Velarde Beristáin, "Seguro Social, seguridad social", *Boletín de Información Jurídica*, México, núm. 8, julio-agosto, 1974, p. 21.

Su concepto puede ser planteado desde diversos ángulos. De acuerdo con las definiciones de los expertos se pueden considerar cuatro grandes grupos:

- a) Las que señalan a la seguridad social como una necesidad subjetiva del hombre.
- b) Las que consideran que la seguridad social es una ciencia.
- c) Las que ven en la seguridad social una serie de medidas tomadas por el Estado o por grupos privados, tendientes a proteger a la colectividad.
- d) Las que enfocan a la seguridad social como un conjunto de normas.

Entre las que señalan a la seguridad social como una necesidad subjetiva del hombre destaca la de Ramón Gómez, quien apunta que la seguridad social nace de realidades sociales y de necesidades económicas del individuo y se traduce en una unidad universal de protección bio-socioeconómica.² De la doctrina que la considera una ciencia podemos mencionar la definición del profesor Miguel García Cruz, quien establece que es una ciencia de aplicación en el proceso de estructuración, con todos los principios, leyes y normas, que le dan una categoría relevante en las ciencias sociales, aunque todavía por mucho tiempo necesite imprescindiblemente del consenso de otras ciencias para alcanzar su desarrollo pleno.³

Para quienes ven en ella un conjunto de medidas tomadas por el Estado o los particulares como medio de protección a la colectividad es importante lo señalado por Marcos Flores, quien afirma que es la organización y dirección de la convivencia económica por los estados, con el fin de eliminar todas las causas de perturbación del organismo social, derivadas de la insatisfacción de las necesidades básicas de sus componentes o de satisfacción en formas lesivas para la dignidad humana.⁴

Por último, entre los autores que ven a la seguridad social como un conjunto de normas está William Beveridge, quien la define como un conjunto de medidas adoptadas por el Estado para los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual, que jamás dejarán de presentarse por óptimas que sean las situaciones de conjunto de la sociedad en que vive.⁵

² Ramón Gómez, citado por Alfonso Velarde Beristáin, *op. cit.*, p. 34.

³ Miguel García Cruz, *La seguridad social en México*, México, 1965, p. 52.

⁴ Marcos A. Flores, citado por Alfonso Velarde Beristáin, *op. cit.*, p. 36.

⁵ William Beveridge, citado por Manuel Alonso Olea, *Instituciones de seguridad social*, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Políticos, 1969, p. 15.

Esta diversidad de definiciones, ciertas todas desde enfoques absolutamente distintos, afirma aún más a la seguridad social como un medio eficaz y necesario para hacer posible salvaguardar la dignidad del hombre en un mundo convulso y difícil, que permite únicamente al grueso de la población, en el mejor de los casos, el sustento diario.

Quizá la definición más completa sea la del especialista de los Estados Unidos, Arthur J. Altmeyer, al indicar que representa el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones de vida y principalmente, el trabajo adecuado y seguro. En su sentido más específico, dice, se traduce en el esfuerzo adoptado por los ciudadanos a través de sus gobiernos para asegurar la liberación de la miseria física y del temor a la indigencia, mediante la seguridad de un ingreso continuo que proporcione alimentación, casa, ropa, servicios de salud y asistencia médica adecuados.⁶

II. EL SEGURO SOCIAL

Se define al seguro social como un sistema que otorga derecho a los asegurados a determinadas prestaciones, allegándose recursos mediante el esfuerzo combinado del propio asegurado, de las cuotas patronales y del subsidio del Estado. El seguro social cubre determinadas necesidades del individuo por causa de enfermedad, invalidez, vejez, muerte u otros acontecimientos independientes de la voluntad del asegurado.

Representan, por tanto, un instrumento primordial en los sistemas de seguridad social atendiendo problemas colectivos mediante beneficios individuales, y es una institución completa puesto que la aportación del trabajador le genera el derecho a recibir los beneficios del seguro. El patrón se ve sustituido con el pago de las cuotas que hace por sus trabajadores, de las obligaciones que la relación obrero-patronal le impone, y el Estado con el subsidio que otorga se libera en cierta medida de la carga de una población improductiva.

El profesor Emil Schoenbaum considera que el seguro social es parte de la política social que se dirige a la protección contra las consecuencias económicas, sociales y de salud, de fenómenos más o menos casuales, cuyo costo no puede cubrirse por los ingresos ordinarios dentro del presupuesto de un trabajador —o de todo ciudadano—, fenómenos que con base en los datos de la estadística pueden ser valuados por una co-

⁶ Arthur J. Altmeyer, citado por Alfonso Velarde Beristáin, *op. cit.*, p. 37.

lectividad amenazada por los mismos riesgos, siempre que esa colectividad sea lo suficientemente numerosa y obligada al aseguramiento por una ley.⁷

El seguro social es, pues, un instrumento necesario para hacer una realidad la seguridad social. No es el único medio, pero sí es uno de los más importantes. Además, la técnica en la que se desarrolla, generando derechos a los trabajadores por sus aportaciones y no en forma graciosa por el Estado o por particulares dadiosos, es de beneficios psicológicos importantes para el asegurado, quien no siente disminuida su dignidad por las prestaciones recibidas.

Establecidos los conceptos de seguridad social y de seguro social, mismos que en alguna forma contribuyen a aliviar la difícil situación de la población, proporcionándole los medios para afrontar dignamente los problemas que le plantea la sociedad, es necesario estudiar los antecedentes históricos que registra el país en ese campo, en el que de modo visionario se impulsó la creación decidida y firme de los medios de protección con los que actualmente cuenta México.

III. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

Indiscutiblemente los antecedentes deben ser buscados en las leyes laborales de las entidades federativas, como la de Nuevo León de 1906; Estado de México de 1904; Veracruz de 1914; Yucatán de 1915; Hidalgo de 1915; y Coahuila de 1916; puesto que todas ellas establecieron diversas prestaciones a favor de los trabajadores, que después se recogieron al triunfo de la Revolución, en el texto constitucional.

La Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de Nuevo León otorgó especial protección contra riesgos de trabajo, amplió el plazo de ayuda asistencial a seis meses, y enumeró las causas que eximían al patrón de responsabilidad civil en los riesgos de trabajo. La del Estado de México obligó a la empresa o negociación a cubrir sin perjuicio del salario, los gastos originados por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales de sus trabajadores, así como en caso de muerte los gastos de inhumación y el importe de quince días de salarios a los familiares.

Por su parte la Ley del Estado de Veracruz estableció la obligación patronal de prestar por su cuenta asistencia médica, así como medicinas a los obreros enfermos, además de la de cubrir íntegramente el salario

⁷ Emil Shoenbaum, citado por Alfonso Velarde Beristáin, *op. cit.*, p. 11.

del trabajador en tanto durara la incapacidad. La del Estado de Yucatán aportó como nota importante un conjunto de normas que reglamentaban de manera especial el trabajo de mujeres y niños, haciendo hincapié en el renglón de maternidad y en la poca edad de algunos trabajadores. Además, contuvo un capítulo especial de higiene y seguridad, así como una definición de Riesgo de Trabajo; y facultó al Estado a organizar mutualidades, antecedentes directos del actual seguro social, para cubrir los riesgos originados por vejez y muerte del trabajador.

En cuanto a los ordenamientos de Hidalgo y Coahuila, el primero posibilitó a los empresarios a sustraerse de la responsabilidad civil en que incurrián debido a los accidentes sufridos por sus trabajadores por motivos del trabajo, asegurando contra accidentes a los individuos de sus dependencias en alguna de las aseguradoras ya instituidas; y la de Coahuila determinó una serie de protecciones a la clase trabajadora en los ramos de accidentes de trabajo y maternidad.

También es conveniente mencionar el Proyecto de Ley Minera presentada al ministro de Fomento, en 1907; la Iniciativa de Ley sobre el mejoramiento de la situación actual de los peones y medieros de las haciendas, en 1912; y el Proyecto de Ley para remediar el daño procedente del riesgo profesional, en 1913.

Como se puede apreciar, las instituciones de seguridad social nacieron confundidas con las leyes del trabajo, por el deseo de proteger a los trabajadores contra los abusos patronales y las eventualidades de la prestación del servicio que dejaban desamparado a un sector importante de la población. Este conjunto de normas laborales creadas por los estados de la República que en alguna forma dibujaban la realidad de la clase trabajadora mexicana, se vieron recogidas en el artículo 123 de la Constitución de 1917, sirviendo de escudo a la clase obrera en la lucha por conseguir mejores condiciones de trabajo.

La Constitución de 1917 recogió las ideas contenidas en los ordenamientos estatales en materia de trabajo y de seguridad social para plasmarlos en ese precepto. El artículo 123 del título VI de la Constitución, denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social", contiene en sus fracciones V, XIII, XIV y XXIX, principios directamente relacionados con los seguros sociales.

Por otra parte, el artículo 73 de la propia carta fundamental en su fracción X, no daba facultades exclusivas a la federación para legislar en materia laboral, por lo que siguieron naciendo durante unos años más, leyes que en la mayor parte de los estados protegían a los trabajadores.

Por otra parte, la fracción XXIX del artículo 123 constitucional expresa:

Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

El 26 de julio de 1929, el entonces presidente de la República, licenciado Emilio Portes Gil, presentó una iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión, pretendiendo reformar la fracción X, del artículo 73 y la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución, respectivamente.

La reforma constitucional fue aprobada por ambas cámaras y por las legislaturas locales, y publicada en el *Diario Oficial* el 6 de septiembre de 1929, quedando reformados de la siguiente manera:

Artículo 73 fracción X:

El Congreso tiene facultad:

Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transportes amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos y, por último los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

Artículo 123 fracción XXIX:

Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.

La reforma de la fracción X del artículo 73 constitucional de 1929 que concedió a la federación el poder de legislar en materia laboral, dejó sin efecto leyes locales promulgadas en ese lapso de doce años, algunas de las cuales contienen antecedentes muy importantes de la ley actual del Instituto Mexicano del Seguro Social, y permitió la unificación pro-

tecionista de las reglamentaciones en materia del trabajo en todo el territorio nacional. Por otra parte, la reforma a la fracción XXIX del artículo 123 abrió las puertas a la institucionalización de la seguridad social.

IV. LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y SUS REFORMAS

Establecida la necesidad de expedir la Ley del Seguro Social, constitucionalmente fundada en la fracción XXIX del artículo 123 las autoridades se dieron a la tarea de proyectarla. El Congreso de la Unión, en 1932, facultó al ejecutivo a dictar en corto plazo la ley, pero sucesos históricos-políticos impidieron que esto se cumpliera de inmediato.

En 1934, en ocasión del primer Congreso de Derecho Industrial, se elaboró un proyecto de ley sobre seguridad social titulado Ley del Trabajo y Previsión Social, en donde se establecieron las bases en que debía descansar la Ley del Seguro Social.

En 1938 se creó un proyecto de Ley del Seguro Social, obra de Ignacio García Téllez, como parte del plan sexenal de trabajo del presidente de la República, general Lázaro Cárdenas, quien preocupado por la situación del trabajador mexicano pretendió establecer un sistema de seguridad social en toda la República a la brevedad posible. Este proyecto no llegó a discutirse en el Congreso. Sin embargo, fue de suma importancia puesto que proponía la creación de un Instituto de Seguros Sociales como órgano encargado de la administración de los mismos, que cubriría los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria. Las prestaciones que se otorgarían iban a ser en especie y en dinero, individuales o colectivas, según el caso; en el instituto estarían representados los sectores obrero-patronales y estatales; su sistema de aportación se proponía que fuese tripartito.⁸

Al tomar posesión de la presidencia de México, el general Manuel Ávila Camacho se propuso la creación de un sistema de seguridad social dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con objeto de que formulara el proyecto de ley. A mediados de 1941 creó una Comisión Técnica con el fin de estudiar el anteproyecto de la Secretaría y elaborar el proyecto final. La Comisión se formó con delegados de la propia Secretaría del Trabajo, de la de Economía Nacional,

⁸ *Aportaciones a la XI Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, México, IMSS, 1977, t. I, p. 291.

de Hacienda y Crédito Público y de agrupaciones obreras y patronales, bajo la dirección de Ignacio García Téllez.

El proyecto elaborado fue enviado al Congreso de la Unión, convirtiéndose en ley por decreto de 31 de diciembre de 1942 y promulgándose el 19 de enero de 1943. De esta manera el general Ávila Camacho cumplía con lo señalado al iniciar su gestión presidencial cuando se refirió a la seguridad social en los siguientes términos:

Todos debemos asumir desde luego el propósito que yo desplegaré con todas mis fuerzas de que un día próximo las leyes de seguridad social protejan a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo y en la vejez, para substituir este régimen secular que por la pobreza de la nación hemos tenido que vivir.⁹

Sin embargo, el progreso constante del país ha obligado a reformar en numerosas ocasiones la Ley del Seguro Social, para seguir siendo el instrumento más eficaz de protección de la clase trabajadora mexicana. El profesor Miguel Huerta Maldonado¹⁰ enumera las reformas a ese ordenamiento en el periodo comprendido entre 1942 y 1970. En resumen, dice el profesor Huerta, la importancia de las reformas de la Ley del Seguro Social pueden sintetizarse en la forma siguiente:

La de 1944, porque confirió al Instituto el carácter de autoridad. Las de 1945, porque consolidaron la estructura tripartita del H. Consejo Técnico. La de 1947, porque inició el ajuste de los grupos de cotización a las condiciones del desarrollo económico del país. La de 1949, porque satisfizo tres finalidades: incluir la prima del seguro familiar en el ramo de enfermedades no profesionales y maternidad; mejorar las prestaciones en especie y en dinero y facilitar la reorganización técnico-administrativa del Instituto.

La de 1956, al ajustar los grupos de cotización a las condiciones económicas imperantes; al mejorar y ampliar las prestaciones en especie y en dinero; al fundamentar y consolidar las prestaciones sociales, y al fortalecer la marcha técnica y administrativa del Seguro Social. La de 1959, porque estableció condiciones legales convenientes para continuar las promociones para la extensión del régimen del Seguro Social, incluyendo a los trabajadores del campo; porque se ampliaron los grupos

⁹ *Aportaciones a la XI Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, op. cit., t. I, pp. 290 y 291.

¹⁰ Miguel Huerta Maldonado, *Ley del Seguro Social y sus Reformas*, México, IMSS, 1960, pp. 71 y 72.

de cotización, adaptándolos a las condiciones imperantes, y porque se alivió el desequilibrio financiero del ramo de enfermedades no profesionales y maternidad con una mínima elevación de la prima correspondiente.

En 1963, la expedición de la Ley que incorporó al Seguro Social a los productores de caña de azúcar y a sus trabajadores, por la importancia intrínseca de esa incorporación y por haber iniciado nuevos cauces posibles, sugerentes y eficaces, para la extensión del régimen a la población campesina.

La de 1965, porque con vistas a acelerar la implantación del Seguro Social a la población campesina, transfirió al sector patronal la mitad de la contribución del Estado, en condiciones de permitir a éste una mayor aportación en el caso de los campesinos carentes de patrón.

La de 1970, porque ajustó los grupos de cotización a las condiciones imperantes, mejoró la cuantía mínima de las pensiones, concordó las disposiciones con las de la nueva legislación laboral y precisó el carácter del seguro social como garantía del derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

En 1973, la Ley del Seguro Social sufrió una de las reformas más trascendentales de su historia, creándose prácticamente con fecha primera de abril de ese año una nueva Ley del Seguro Social. De la exposición de motivos de la misma desprenderemos los aspectos más importantes:

- La extensión de los beneficios del régimen obligatorio que en la Ley de 1943 comprendía básicamente a los trabajadores asalariados, a otros grupos de trabajadores, con objeto de incorporar paulatinamente a todos los mexicanos económicamente activos, facultando al Ejecutivo Federal a fijar mediante decretos las modalidades del aseguramiento.

- Se suprimieron grupos de cotización que en relación al índice nacional de salarios resultaban inoperantes. Se creó además un grupo dinámico de cotización.

- En materia de riesgos de trabajo se otorgaron aumentos importantes en las cuantías de las pensiones por incapacidad permanente total y parcial, así como una elevación en la pensión de huérfanos totalmente incapacitados, además de un aumento en la ayuda para gastos de funeral.

- Respecto a los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, se estableció un incremento porcentual importante.

Se estableció el seguro de guarderías para hijos de aseguradas.

— Se posibilitó la incorporación voluntaria al régimen del seguro social y se estableció como inextinguible el derecho al otorgamiento de una pensión, ayuda asistencial o asignación familiar, eliminando el término de cinco años que se encontraba vigente.

Por otra parte, en el año de 1974 fue modificada la fracción XXIX del artículo 123 constitucional en la siguiente forma:

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y de cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y de otros sectores sociales y sus familiares.

De la fracción citada se desprende que el constituyente quiso darle al seguro social todo el apoyo jurídico necesario para que, como instrumento de la seguridad social, pudiera expandirse hacia cualquier campo de protección y en favor de todos los sectores sociales.¹¹

El 31 de diciembre de 1974 la Ley del Seguro Social vivió una reforma más, que como puntos importantes estableció:

— La modificación de los grupos de cotización suprimiendo los grupos K y L, y aumentando las cuantías básicas de los grupos N al U.

— Se aumentaron las cuantías mínimas de las pensiones en las ramas de invalidez, censatía en edad avanzada, vejez y muerte y en el de riesgo de trabajo.

— Se incrementaron las cuantías de las pensiones anteriores a las reformas del primero de abril de 1973, con las asignaciones familiares a que tuvieran derecho conforme a la nueva disposición.

— Se estableció el derecho a las prestaciones médicas del esposo o concubino de la asegurada o pensionada que se encuentre totalmente incapacitado para trabajar.

— Se otorgó derecho a los pensionados a recibir un aguinaldo igual al equivalente de 15 días.

En 1976 el 31 de diciembre se modificó el artículo 168 de la Ley incrementándose la pensión del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

¹¹ *Aportaciones a la XI Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, op. cit., t. I, p. 309.*

V. EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Con la Ley del Seguro Social, fue creado el Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo público descentralizado por servicio. El ordenamiento expresa: "La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social".¹²

Son atribuciones de este organismo: administrar los diversos ramos del Seguro Social y prestar los servicios de beneficio colectivo que señala la Ley; recaudar las cuotas y percibir los demás recursos del Instituto; invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de la Ley; realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir sus finalidades; adquirir bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales; establecer clínicas, hospitalares, guarderías, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales, así como escuelas de capacitación y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias, que fijen las leyes y los reglamentos respectivos para empresas privadas con finalidades similares; organizar sus dependencias; difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social; expedir sus reglamentos interiores; entre otras.

La finalidad de la seguridad social y por ende del Instituto como instrumento básico de ella, se establece en el artículo 2o. de la Ley, que expresa: "La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

Los órganos de administración del Instituto son la Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y la Dirección General. Sus recusos están constituidos de acuerdo con el artículo 42 de su propia Ley, por las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos señalados en el ordenamiento, así como por la contribución del Estado; por los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que produzcan sus bienes; por las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que hagan

¹² El doctor Andrés Serra Rojas señala que la descentralización administrativa es "un modo de organización mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica de derecho público para administrar sus negocios y realiza fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo (*Derecho administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1968, t. I, p. 597).

a su favor; y por cualquiera otros ingresos que le señalen las leyes y sus reglamentos.

Los riesgos cubiertos por el Seguro Social son: riesgos de trabajo; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez, censantía en edad avanzada y muerte, y guarderías para hijos de aseguradas.

a) Riesgos de trabajo. El seguro de riesgos de trabajo¹³ otorga al asegurado prestaciones en dinero y en especie. Las prestaciones en dinero suponen un subsidio por incapacidad, fondo de sepelio en su caso, así como pensiones de viudez, orfandad y ascendientes. Las prestaciones en especie otorgan derecho a asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicios de hospitalización; aparatos de prótesis y ortopedia; y rehabilitación.

b) Enfermedades no profesionales y maternidad.¹⁴ En este caso las prestaciones en especie son en el caso de enfermedad: asistencia médico-hospitalaria desde el inicio de la enfermedad y hasta por 52 semanas. En el caso de maternidad, se otorga a las aseguradas durante el embarazo, el alumbramiento y puerperio, asistencia obstétrica; ayuda para seis meses de lactancia y canastilla al nacer el niño. Las prestaciones en dinero, en enfermedad que incapacite para trabajar, será la de recibir un subsidio a partir del cuarto día hasta por 52 semanas, prorrogable otras 26 semanas. En el caso de maternidad, la asegurada tendrá derecho durante el embarazo y puerperio, a un subsidio equivalente al 100% del salario durante los 42 días anteriores al parto y los 42 días posteriores al mismo.

c) Vejez, censantía en edad avanzada e invalidez. El seguro de vejez¹⁵ tiene por objeto proporcionar a los asegurados que han dejado energía y juventud en el trabajo, los medios de atender a su subsistencia, cuando por su avanzada edad no pueden obtener un ingreso. El seguro de vejez otorga el derecho a recibir pensión, asistencia médica, asignaciones familiares y/o ayuda asistencial.

¹³ La Ley del Seguro Social define en su artículo 48 a los riesgos de trabajo como "los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo".

¹⁴ De acuerdo con la Ley del Seguro Social quedan amparados en el ramo de enfermedades y maternidad: el trabajador, el pensionado, la esposa o concubina del trabajador o pensionado, los hijos del trabajador o pensionado hasta los 16 años de edad, o 25 si acreditan estar estudiando, o indefinidamente si se encuentran incapacitados.

¹⁵ Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de quinientas cotizaciones semanales.

El seguro de cesantía en edad avanzada se otorga a los asegurados, a los 60 años de edad, que se encuentren desempleados, por considerar que en esa etapa de su vida el trabajador, por el desgaste natural de sus fuerzas, se encuentra en desventaja en el mercado de trabajo para obtener una nueva fuente de ingresos. Las prestaciones a que tiene derecho son similares a las de vejez e invalidez.

Se genera el derecho a recibir las prestaciones por concepto de invalidez,¹⁶ cuando se tengan cotizadas por lo menos 150 semanas, y el Instituto declare el estado de invalidez. Estas son: pensión temporal o definitiva, asistencia médica, asignaciones familiares y/o ayuda asistencial.

Un aspecto importante es el de la revisión periódica a que están sujetas las pensiones, existiendo la posibilidad de aumentarlas cada quinquenio, tomando en consideración el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal al momento de la revisión.

d) En el caso de fallecimiento del asegurado por muerte no profesional, se generan las siguientes prestaciones: pensiones de viudez, orfandad, y ascendientes. Además, ayuda asistencial en su caso, y asistencia médica.

En cuanto a los sujetos de la Ley, se consideran dos categorías: los asegurables y los sujetos de aseguramiento. Entre los primeros establece el artículo 12 del ordenamiento, que se encuentran: las personas que están vinculadas por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos; y los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administración obreras o mixtas; y los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidas en la Ley de Crédito Rural.

Los sujetos de aseguramiento son los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pe-

¹⁶ Para los efectos de la Ley del Seguro Social existe invalidez cuando se reúnen las siguientes condiciones:

- I. Que el asegurado se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo proporcionado a su capacidad, formación profesional y ocupación anterior, una remuneración superior al cincuenta por ciento de la remuneración habitual que en la misma región reciba un trabajador sano, de semejante capacidad, categoría y formación profesional;
- II. Que sea derivada de una enfermedad o accidente no profesionales, o por defectos o agotamiento físico o mental, o bien cuando padezca una afección o se encuentre en un estado de naturaleza permanente que le impida trabajar.

queño, artesanos y demás trabajadores no asalariados; los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos; los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento u otro género similar a los anteriores; los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierras, aun cuando no estén organizados creditivamente; los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos entre los anteriores, y los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en los términos de la Ley.

El Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto, determina por decreto las modalidades y fechas de implantación del seguro social en favor de los sujetos de aseguramiento. Es importante señalar que el Ejecutivo ha emitido diversos decretos en los que amplía los beneficios del régimen a diversos sectores desamparados.¹⁷

También cabe destacar como aspectos importantes la incorporación voluntaria al seguro obligatorio, y los servicios sociales de beneficio colectivo contemplados en la Ley. El primer punto establece el marco jurídico ideal para la incorporación de asegurados en forma individual al régimen del seguro social, en tanto no se expidan los decretos del Ejecutivo que permitan incorporar masivamente a la totalidad de trabajadores de un determinado sector productivo.

Esta incorporación individual y voluntaria está sujeta a la forma y términos que establezcan las convocatorias que para el efecto formule el Instituto. Los beneficios de esta prestación se extienden a numerosos sectores de la población, tales como: trabajadores domésticos, de industrias familiares e independientes, como son: profesionales, pequeños comerciantes, artesanos, ejidatarios, comuneros, e inclusive patrones.

Por su parte los servicios sociales de beneficio colectivo comprenden a las prestaciones sociales y a los servicios de solidaridad social. Entre las primeras se encuentran los programas de bienestar social (educación para la salud, nutrición, recreación, etcétera), adiestramiento técnico y capacitación para el trabajo. Los segundos suponen asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria a grupos marginados.

¹⁷ Entre los decretos emitidos por el Ejecutivo Federal, cabe destacar el de 10 de diciembre de 1974 que incorporó a los vendedores ambulantes de billetes de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, y los 23 de agosto de 1974, 21 de abril y 24 de julio de 1975, que incorporaron a los Productores de Palma, los Ejidatarios de Cera de Candelilla, y Productores de Café, respectivamente.

VI. SEGURO SOCIAL A GRUPOS MARGINADOS

En la fracción XXIX del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución se encuentra el fundamento para otorgar los servicios de solidaridad social. Señala la parte conducente de la fracción que la Ley del Seguro Social comprenderá diversos seguros, incluyendo el "... de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".

Por su parte, la Ley del Seguro Social contempla en sus artículos 236 y 239 lo relativo a la prestación de estos servicios de solidaridad social. Es importante precisar que éstos se otorgan a aquellos grupos marginados de los avances sociales y sin capacidad contributiva.¹⁸

Sobre este aspecto señala Gustavo Sánchez Vargas que la intervención estatal, encuentra en el área de la solidaridad un factor decisivo para que dentro de los diversos objetivos que se propone una política de seguridad social, se considere el de reincorporación de los núcleos de población confinados a una ubicación sedentaria y ajena a la dinámica de las fuerzas de nivelación en el desarrollo, lo cual se traduce en el impulso de fluctuaciones ascendentes en la organización social, que neutralicen y eviten las fuerzas opuestas de una estratificación cuya movilidad horizontal quede delimitada a estratos minoritarios, pues el signo primordial y más diáfano del proceso de la sociedad industrial contemporánea es el mayor y más amplio poder adquisitivo de la población y por ende, opuesto a las causas que conlleven pérdida y dispersión estéril del esfuerzo humano.¹⁹

El mismo autor apunta que los elementos del concepto solidaridad son de carácter biopsicológico y biosociológico. El primero consiste en la idea de aislamiento individual dentro de la comunidad y correlativamente, la insuficiencia para encarar los riesgos de la vida, lo que impele al individuo a procurarse la ayuda de sus semejantes. En cuanto al elemento biosociológico, está formado por los principios de interdependencia, reciprocidad, generalización, unificación de objetivos y dinámica solidaria.

La Ley del Seguro Social, por tanto, recoge estas ideas e inserta esta importante ampliación de sus servicios, con el fin, como lo señala en su

¹⁸ Agustín Arias Lazo, "Los servicios de solidaridad social en la Ley del Seguro Social", *Boletín de Información Jurídica*, México, núm. 13, mayo-junio, 1975, p. 10.

¹⁹ Gustavo Sánchez Vargas, "Los servicios de solidaridad social", *Boletín de Información Jurídica*, México, núm. 12, marzo-abril, 1975, p. 35.

exposición de motivos, "de brindar un mínimo de protección a aquellos grupos que hasta hoy han permanecido al margen del desarrollo nacional y que debido a su propia condición no tienen capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento ya existentes".²⁰

De acuerdo a lo anterior son sujetos de este seguro, los núcleos de población que por el propio estadio de desarrollo del país constituyan polos de profunda marginación rural, suburbana y urbana, y que el Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social.

Comprenden los servicios de solidaridad social: asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria. Para este efecto, el Instituto organizará, establecerá y operará unidades médicas.

El sistema de financiamiento contempla la contribución de la federación, del propio Instituto, y de los beneficiados quienes podrán contribuir con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habiten y que propicien que alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento. Cabe precisar, como lo hace Agustín Arias Lazo, que la aportación de los beneficiados por estos servicios de solidaridad social, no será de ninguna manera para contribuir a pagar el costo de esos servicios, ya que tales aportaciones se aplicarán o encauzarán, íntegramente, para beneficio de las comunidades en que habiten los propios sujetos beneficiados.²¹

VII. INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD SOCIAL

Es importante hacer notar que no ha quedado como letra muerta la instrumentación de los servicios de solidaridad social sino que se han venido estableciendo en diversas regiones del país. Hasta el mes de diciembre de 1978 se contaba con 30 clínicas hospitalares de campo y con 310 unidades médicas rurales. No obstante lo anterior, como se señala en el cuerpo del convenio celebrado por el Instituto y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, signado el 25 de mayo de 1979,

los esfuerzos realizados por el Instituto para la organización y realización de dichos trabajos en las comunidades no ha sido plena-

²⁰ *La Ley del Seguro Social*, México, IMSS, 1973, p. 32.

²¹ Agustín Arias Lazo, *op. cit.*, p. 12.

mente cumplida en todos los ámbitos de la acción institucional por los sujetos de solidaridad social, sin que esta circunstancia, por las complejidades administrativas que plantea el control individual de la participación en tales tareas, hubiere determinado la suspensión de los servicios.

Esto es, a algunos años de su incorporación legislativa, los servicios de solidaridad social no se cumplían con satisfacción.

Lo anterior empezó a tomar nuevos cauces con la creación el 17 de enero de 1977 de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), dependiente de la Presidencia de la República,²² creada a fin de estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, sugerir y determinar la coordinación de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los programas dirigidos a este tipo de zonas geográficas y grupos humanos en el país.²³

COPLAMAR agrupa y coordina al Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional de Zonas Aridas, Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, La Forestal F. C. L., el Fideicomiso del Fondo Candelillero, el Fideicomiso de Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escaños Recursos, a Productos Forestales de la Tarahumara, a FIDEPAL, S. de R. L. de I. P. y C. V., al Patronato del Maguey, al Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías y a la Compañía Forestal de la Lachandona, S. A., lo que le permite promover, organizar, coordinar y acreditar los trabajos aportados por los beneficiados, que al Instituto le resultaba difícil tarea.

²² La creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados se inscribe en lo dispuesto por el artículo 8o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra expresa:

Para estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidos por el presidente de la República; para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la administración pública y coordinar y evaluar su ejecución, así como para la atención de servicios de difusión y relaciones públicas, el titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades respectivas, además de aquellas de asesoría y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la presidencia de la República.

²³ Artículo primero del acuerdo por el que el Ejecutivo Federal estableció la creación de COPLAMAR, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 21 de enero de 1977.

Con este objeto, el IMSS y COPLAMAR firmaron el convenio antes mencionado a efecto de lograr el establecimiento del programa de "Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria", hasta alcanzar el número de 10 000 000 de beneficiados.

El convenio determina la obligación del IMSS de establecer y operar a fines de 1981, dos mil unidades médicas rurales o urbanas y 52 clínicas hospitales de campo como mínimo.²⁴ En las unidades médicas se prestan atención continua e integrada de promoción, protección y recuperación de la salud, consulta externa general, asistencia farmacéutica, atención materno-infantil y planificación familiar, educación para la salud, orientación nutricional, promoción del saneamiento, inmunizaciones y control de enfermedades trasmisibles. Por su parte las clínicas hospital de campo proporcionan consulta externa de la especialidad de medicina familiar, medicina preventiva, atención odontológica, asistencia farmacéutica, consulta externa y hospitalización de las divisiones básicas de la medicina, ginecología, pediatría, cirugía, y medicina interna.

COPLAMAR se obligó a promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal y ante los gobiernos de los estados, y municipales, el apoyo para la realización de los trabajos comunitarios en materia de programación, aportación de materiales, instrumentos de trabajo, ayuda alimenticia, recursos económicos, etcétera, y a promover cuando sea necesario, ante las entidades que agrupa o ante otras que tengan capacidad de organizar el trabajo comunitario, la celebración de convenios específicos que hagan posible la prestación adecuada de los servicios comunitarios.

Los trabajos comunitarios otorgan el derecho de disfrute a los servicios y son el resultado de aplicar un promedio anual de diez jornadas por cada jefe de familia. También pueden consistir en otras actividades o formas de participación que propicien directa o indirectamente, elevar el nivel sanitario y social de los núcleos de población. La falta o incumplimiento de trabajo comunitario es causa de la suspensión del servicio, a menos que esa situación no sea imputable a la comunidad.

El 12 de marzo de 1980 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, cinco decretos por los que el presidente de la República de-

²⁴ El convenio por el IMSS y COPLAMAR el 25 de mayo de 1979 estableció en su cláusula quinta:

El Instituto Mexicano del Seguro Social se compromete a establecer y operar durante este año, 890 nuevas unidades médicas rurales y urbanas. En el año de 1980 instalará y operará otras 800 unidades rurales o urbanas y 10 clínicas hospital de campo. En el año de 1981 establecerá y operará 12 clínicas hospital de campo más.

terminó como sujetos del Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria a los habitantes de las localidades insertas en el ámbito de competencia de la Comisión Nacional de Zonas Áridas, del Instituto Nacional Indigenista, de Productos Forestales de la Tarahumara, de la Forestal F. C. L., y de diversas entidades federativas. Con ello se dio plena aplicación al convenio de mayo de 1979.

VIII. REFLEXIONES FINALES

De acuerdo con lo expuesto, los servicios de solidaridad social constituyen un valioso instrumento para ampliar horizontalmente la seguridad social en México.²⁵ Se otorgan únicamente a grupos marginados mediante decretos de incorporación y sin costo alguno para los beneficiarios quienes realizan determinados trabajos para beneficio de su comunidad; no son obligatorios sino en la medida de las posibilidades presupuestarias de la federación y del propio Instituto y comprenden asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria. En síntesis, la nueva Ley del Seguro Social al implantar los servicios de solidaridad social da un contenido de justicia social a sus actividades, y se acerca cada vez más a la seguridad social integral.

²⁵ De acuerdo con el documento preparado por el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, los propósitos de "extensión horizontal", que pretenden la incorporación de nuevos sectores de la población, se han ido cumpliendo en forma lenta y limitada, por haberse determinado realizar tal extensión en forma gradual a determinadas categorías de trabajadores y en determinadas áreas geográficas. En muchos países el aumento en el número de asegurados obedece más a la creación de nuevos empleos dentro de los sectores inicialmente protegidos, como resultado del incremento demográfico y el progreso económico de los países, que a la incorporación de los trabajadores de otros sectores de la producción o a la extensión a la población de las áreas rurales. (*Seguridad Social*, México, año XXV, núm. 97, t. I, enero-febrero, 1976, p. 103, publicado por el Comité Permanente Interamericano del Seguro Social y de la Asociación Internacional de la Seguridad Social).