

CAPITULO I

DE LA INSEGURIDAD A LA SEGURIDAD INTEGRAL

S U M A R I O

1.—La Seguridad, como factor social. 2.—La Inseguridad. 3.—La Seguridad, como función divina. 4.—La Seguridad, como función humana. 5.—La Caridad Cristiana y la Mutualidad. 6.—La Previsión Hispana Renacentista. 7.—El Cálculo de Probabilidades y la Estadística. 8.—El Seguro Privado y la Previsión por el Ahorro. 9.—El Seguro Social y los Sistemas de Protección Obrera. 10.—El Seguro Obligatorio y la Seguridad Social. 11.—La Asistencia Social. 12.—Las Asignaciones familiares. 13.—Seguro, Seguridad y Previsión Sociales. 14.—La Seguridad Social Internacional. 15.—Organismos Internacionales de Seguridad Social. 16.—Nuestra Constitución y el Seguro Social Mexicano. 17.—La Seguridad Integral. BIBLIOGRAFIA.

DE LA INSEGURIDAD A LA SEGURIDAD INTEGRAL

1.—LA SEGURIDAD COMO FACTOR SOCIAL.

El hombre, en la búsqueda y realización de los valores colectivos, ha luchado, tesonera e incansablemente, por un orden social adecuado, que se traduzca en un medio propicio para desarrollo de su naturaleza individual, familiar, social y trascendente.

Toda persona, se reconoce en nuestros días, se ha señalado desde la más remota antigüedad, tiene derecho no sólo a vivir, sino a vivir bien, en convivencia, de acuerdo con un nivel que esté conforme a su condición, de tal manera que tenga asegurado, tanto ella como los que dependen de la misma, el bienestar que corresponde a su dignidad.

Por otro lado, no puede perderse de vista, que tanto los individuos como las naciones, se sienten unas veces atraídos por la aventura y otras aspiran a vivir seguros, aún a costa, muchas veces, de su misma libertad.

2.—LA INSEGURIDAD.

La historia de los pueblos e individuos bien podría sintetizarse como la eterna lucha contra la inseguridad.

Desde las más remotas épocas en que todavía los relatos no eran ni siquiera transmitidos unos a los otros por la tradición, el hombre debió darse cuenta de que su vida, biológicamente hablando, era limitada, de que tenía un fin, la muerte.

En **Egipto** el imperio de los muertos era un reino como el del cielo y la tierra del que Osiris era el Rey. El pueblo divinizó las fuerzas de la naturaleza y todo lo que para ellos era misterioso. Sólo queda a salvo el pensamiento del Chino **K'ong futseu** de quien se cuenta que cuando uno de sus discípulos le preguntó sobre el servicio que debía darse a los espíritus y sobre la muerte, respondió: "Si todavía no sabemos la manera de servir a los hombres, ¿cómo podremos saber la manera de servir a los espíritus? Aún no sabemos de la vida ¿cómo podremos saber de la muerte? O el pensamiento de **Epicuro**, el filósofo de Samos, que enseñaba que no se debe temer a la muerte, que supone la disolución de la personalidad, pues "mientras nosotros somos ella no es, y en cuanto ella es, ya no somos".

El problema de la muerte se halla dramáticamente patente en todas las manifestaciones culturales del mexicano. La literatura, la danza, la pintura, la música, la escultura, la arquitectura, el sentido mismo de la vida, nos dan cuenta del sentimiento de la muerte del mexicano.

El hombre, decía **Sirdtha Gauthama**, el **Iluminado**, Buda, debe reconocer el hecho de que en el mundo no hay verdadera alegría, sino que toda la vida es sufrimiento. El nacimiento es sufrimiento, la vejez es sufrimiento, la muerte es sufrimiento, estar unido con quien uno ama es sufrimiento, no alcanzar lo que uno desea es sufrimiento. De donde la vida está llena de dolor. El fin del sufrimiento sólo puede lograrse matando el hombre en sí mismo la voluntad de vivir. Muchos siglos después el pesimista Arturo **Schopenhauer** había de afirmar: "Si examinamos el mundo desde el punto de la presencia perpetua de

Dios ¿qué hallaremos? criaturas miserables que existen breve tiempo, y eso a condición de devorarse las unas a las otras; que pasan su vida entre angustias y necesidades y con frecuencia se ven presas de horribles dolores hasta que la muerte los lleva. Después de este espectáculo tendremos que dar razón a Aristóteles que decía "Natura demonia est, non divina", (El Mundo como Voluntad y Representación). Hoy día las más modernas corrientes existencialistas nos muestran un hombre angustiado terriblemente al sentirse hecho para la nada, sabedor de que su existencia tiene asegurado un fin, la muerte, y esto le lleva a vivir intensamente, no sea que mañana, halla concluido su transitoria vida. Bebamos hoy y comamos, que mañana moriremos, repite con insistencia uno de los personajes de Calderón de la Barca.

Por otro lado, la amenaza de la enfermedad o la vejez, le agotan y terminan su individual existencia y cruelmente diezman el grupo en que vive. La naturaleza, no siempre es madre pródiga sino antes bien la sequía y el calor, acaban los pastos y matan los animales, que le sustentan y ayudan en su cotidiano transcurrir, la lluvia torrencial, el rayo, los grandes diluvios, los vientos huracanados, los fríos glaciares, el mortífero y desolador desierto, la muerte y la miseria le amenazan dramática y terriblemente, tanto a los suyos como a él, la lucha de unos contra otros, la guerra le trastorna con saña, sin piedad ni misericordia. Su vida no es jamás mitigada por la balsámica esperanza, sino antes bien se desenvuelve en un acontecer fatal sin aparente porvenir.

3.—LA SEGURIDAD COMO FUNCION DIVINA.

Es de todos conocido que en los tiempos primitivos, la magia, el tabú y los sacrificios, tenían por objeto apaciguar la có-

lera de los divos o propiciar a los dioses, a quienes debían halagar o de quienes tenían que protegerse.

Estando expuesto a un sinnúmero de peligros y contingencias, infecciones y enfermedades, la **Ley Mazdayánica del Zend-Avesta** del pueblo Persa, es entre otras cosas, una ley de higiene, expuesta en forma religiosa.

En Grecia y en México, **Homero y Sahagún**, nos dan cuenta de los sacrificios como medios de expiación o propiciación, como remedios a la inseguridad que amenazaba a los hombres, de donde se haya dicho que la inseguridad para los pueblos primitivos fuera condición de vida humana, en tanto que la seguridad, función divina.

Al estructurarse políticamente la **Polis Griega**, puede afrontar los enemigos exteriores en la guerra, proteger y embellecer la vida, garantizar el orden y en fin, elaborar el Derecho, impartiendo Justicia y regulando la actividad de los ciudadanos, convirtiéndose en instrumento de seguridad social.

Platón, transportado por la angustia de la inseguridad, inicia en su República, el ciclo maravilloso y poético de las grandes utopías, que buscan frente a la mala organización social y política, con sus secuelas de dolor e inquietud, un remedio a los males sociales. **Aristóteles**, concibió al Estado como una integración de quienes tienen necesidades y de aquéllos que aportan los medios para satisfacerlas. En "**Las Leyes**", más realista busca unificar los beneficios de la propiedad privada.

4.—LA INSEGURIDAD COMO FUNCION HUMANA.

Los griegos concebían la inseguridad como determinada por la condición de los hombres; de donde la seguridad era función no sólo de los dioses, sino principalmente de los hombres.

En **Roma** se combatió también como en Grecia, la inseguridad del pueblo por los medios que se tenían a su alcance. Ya en ella aparecieron las fraternidades solidarias y de ayuda mutua y que eran asociaciones profesionales (**soladitia, collegia artificum y vel opificum**). El remedio a la inseguridad se tornó aquí en función de la sociedad y del Estado y se delimita el tipo de inseguridad derivada de causas específicamente biológicas. Importantísimos son los precedentes romanos de la previsión, la beneficencia y la solidaridad.

5.—LA CARIDAD CRISTIANA Y LA MUTUALIDAD.

El **Cristianismo** proclama, difunde y defiende el dogma revolucionario de la igualdad de origen, naturaleza y destino del hombre, apareciendo pujantes los conceptos de amor, misericordia y caridad que como ha escrito Federico Ozanam, no es sino el reconocimiento de un derecho: el Derecho que tiene el pobre, como todo hombre, de ser considerado y tratado como miembro privilegiado de la sociedad.

El **Feudalismo** se basa en una economía agraria y en una organización de la familia casi cerrada, la corporación, el oficio y la clase. Las sociedades de protección están fundadas en la caridad cristiana organizadas por las diversas órdenes religiosas, proyectando, una novísima acción social. Es insensato pensar que la filantropía y la caridad pudieran caer en el campo de la demagogia por tanto esgrimirse y pudieran perder su significado para resolver los problemas vitales de los pueblos. Varias clases de experiencia demuestran su fabulosa eficacia. Surgen entonces en la Edad Media, los monasterios, en donde queda abolida la propiedad, aun cuando fuera de ellos se permite, pero sin olvidar el deber de ayudar al semejante y así se multiplican los hospitales, las cofradías, es-

cuelas y fundaciones que idea el Derecho Canónico, los orfanatorios, organizaciones de asistencia domiciliaria, hospicios, instituciones de rescate de prisioneros y otras con los más humanitarios fines, asilos de ancianos que combaten y protegen contra la inseguridad, atendidos por personas identificadas por el servicio sin premio terrenal, inspirados por las palabras del Sermón de la Montaña.

Siguen después, los gremios y las cofradías, que perfeccionan la mutualidad y la asistencia, las que al conjugarse con la caridad, dan por resultado el sistema típico medieval de seguridad social. El altruísmo tiene en esta época una de sus mejores expresiones. El afligido por la desgracia está amparado por la riqueza ajena. La base económica viene a suplir el ahorro individual o corporativo, la que se canaliza a través de las corporaciones y las fundaciones.

6.—LA PREVISION HISPANA RENACENTISTA.

Luis Vives en su "*Suventione Pauperum*", habla de un plan de asistencia organizada y sugiere que las obras públicas puedan ser fuente de ocupación de tal modo que se pueda subsistir y ganar la vida decorosamente.

Juan de Mariana, escribió que "es propio de la piedad y la justicia amparar la miseria de los desvalidos y de los indigentes, criar a los huérfanos, auxiliar a los necesitados de socorro. Lo primero que el príncipe debe tener en cuenta es el alivio de la miseria y el socorro de la plebe. "Carlos I y Felipe II combaten la mendicidad. En 1555 las Cortes de Valladolid solicitaron un "**padre de pobres**" encargado de buscar ocupación remunerada a los que carecían de ella. El propio monarca Español ya se ocupaba en aquella época de las rentas vitalicias, del seguro de incendios, de reglamentos de corredores, de seguros,

estableciendo la intervención del Estado. En Cristóbal Pérez de Herrera y Jerónimo Cevallos se encuentra un sistema de pensión de inválidez para los militares y los huérfanos de los muertos en campaña.

7.—EL CALCULO DE PROBABILIDADES Y LA ESTADISTICA.

En esta época se organiza igualmente el Derecho Mercantil, apareciendo el seguro de riesgos, que perfeccionado como técnica y descubiertos el cálculo de probabilidades y la estadística, habrá de ser el fundamento del **seguro privado**, cuya técnica actuarial se aplicará, andando el tiempo, a los sistemas del seguro social. La desgracia se torna en riesgo previsible y cuantificable que se puede compensar. El seguro muy bien lo ha dicho Kohler, es un triunfo de la idea humana sobre las fuerzas ciegas de la naturaleza, una victoria de la lógica sobre todos los poderes ilógicos con que el hombre tiene que luchar. El seguro será la fórmula matemática de la solidaridad humana, ya que como dice don Alvaro López Núñez "la previsión opera sobre elementos tan delicados como son el tiempo y la cantidad".

Más tarde el Estado tendrá por funciones la protección y la tutela de los débiles, la defensa contra los abusos de los poderosos, el alivio de las miserias, la protección del indigente y la persecución del vago y mal viviente.

En otra parte, al descubrirse América, las Instituciones de protección y seguridad social dedicadas a los vencidos, a los débiles, a los indígenas, significa la perpetuación de las normas medievales españolas, en el Continente recién descubierto. En la Legislación de Indias, los misioneros llenos de caridad, son los defensores de los indios y la encomienda, tiende a evitar la esclavitud; la institución del Protector de los Indios; la mita, los

gremios, las cofradías, montepíos, y el juicio de residencia, son otros tantos ejemplos, como lo sería el pensamiento democrático de los teólogos españoles, fundamentalmente el dominico **Francisco de Vitoria**. No pueden omitirse, las **Leyes de Burgos**, las **Leyes de Indias**, las **Ordenanzas del Trabajo** y demás normas protectoras con que se legó a América y a México de la Nueva España, lo mejor del Siglo de Oro y la Cultura de la Madre Patria. La prodigiosa obra de Fray Pedro de Gante, Fray Juan de Zumárraga y la de Fray Vasco de Quiroga, entre otras, no puede olvidarse, en su sublime lucha contra los males que afligían a los nuestros y a la inseguridad en que se encontraban.

8.—EL SEGURO PRIVADO Y LA PREVISION POR EL AHORRO.

En la época moderna se creyó que el seguro privado y la previsión por medio del ahorro, por acción e iniciativa individual, bastaría para cubrir el mínimo de seguridad social.

El gobernante en el Estado moderno es el protector de los súbditos y responsable de su bienestar, tanto material como espiritual.

En 1601 **Inglaterra** dicta la primera Ley Nacional contra la Pobreza, ocupándose de la asistencia médica, el adiestramiento profesional y el suministro de trabajo. No es sino hasta dos siglos después, cuando Suecia y Dinamarca establecen en sus legislaciones principios de responsabilidad comunal.

Surge la gran industria, la vieja ciudad contempla cómo nace en su alrededor el suburbio, confuso e insalubre, en torno de la factoría van apareciendo las pobres casas de los trabajadores. Nuevas y populosas ciudades nacen al conjuro de las industrias recién instaladas. La previsión individual se vuelve insuficiente, como la asistencia pública que solamente se con-

cibió para operar como un remedio marginal. La miseria y la pobreza de esta época alcanzan un grado nunca visto. La concepción del Estado Liberal y el Constitucionalismo, producen la consiguiente desilusión entre las masas económicamente débiles y por consecuencia desvalidas. En el medio prosperan y se desarrollan fecundamente los postulados sociales. Se inicia la presión de los trabajadores, para obtener que accidentes y enfermedades sufridos durante el desempeño de sus labores, sean cubiertos por el patrón y vengan así a constituir sus costos, una parte del salario, el cual no debe estar sujeto al libre juego ocasional de la oferta y la demanda. Se señala que hay que mantener la libertad en todas formas, sostener el propósito de capacitación intelectual, científica y técnica, pero directamente proteger. Si por desmayo de la voluntad o por miopía de la inteligencia los individuos no cultivan la previsión, escribió Ernesto Renan, es misión del Estado imponerla, como se impone la higiene o la enseñanza, ya que aquél es centro de los anhelos populares que representa y tiene por tanto que suplir a los individuos, en todas aquellas obras para las cuales son insuficientes los esfuerzos aislados.

Mucho antes Ott había escrito que "la sociedad debe organizar la producción y el reparto de los productos de tal suerte que asegure su propia conservación y la de todos sus miembros, bajo la regla de igualdad, de libertad y de fraternidad", y otro autor pedía ocuparse del pueblo que "tiene demasiadas necesidades y no suficientes derechos, debiendo reclamar una parte más completa en los negocios públicos, garantías para el trabajador y contra la miseria".

La idea de empresa e institución exige un claro equilibrio entre el interés de los trabajadores y los empleados, entre el trabajo y el capital, de cuyo juego nace el orden social y cuyo equilibrio corresponde mantener a los órganos del Poder

Público, con un alto sentido de Justicia y equidad. El interés social exige una serena ponderación, un equilibrio que permitiera la convivencia de los factores de la producción. El interés público pide el sosiego y la tranquilidad como normas esenciales del progreso. Ahora bien, si se pide serena ponderación, justo equilibrio, eso no significa tibieza en el ejercicio de un derecho, ya que nada conduce tan directamente a la pérdida de la libertad, a la esclavitud, como el renunciamiento de las garantías, esto es, de los derechos que al hombre como tal corresponden, en su doble naturaleza individual y social.

9.—EL SEGURO SOCIAL Y LOS SISTEMAS DE PROTECCION OBRERA.

Puede decirse que hasta 1880 existían propiamente tres sistemas destinados a proteger a los trabajadores, independientemente de los asistenciales y de previsión mutua:

- a).—El ahorro individual.
- b).—La responsabilidad patronal por riesgos.
- c).—Los seguros privados.

a).—Del **ahorro individual** a través de las cajas establecidas para tal efecto, no podrían esperarse grandes resultados, sobre todo teniendo en cuenta los bajos salarios y las múltiples obligaciones familiares y menos aún, cabría pensar en la protección de los riesgos de enfermedad, accidentes, desempleo y muerte.

b).—Con motivo de la industrialización extraordinaria de fines del Siglo XIX, en Europa Occidental, se hizo necesario determinar la forma de indemnizar a las víctimas de los riesgos ocurridos durante el trabajo, haciendo responsables de esta

obligación a los patronos. El Derecho Civil, así lo había señalado, como sucede con nuestra propia Legislación, si es que tenemos a la vista el artículo 1913 que establece la **responsabilidad objetiva**, al señalar que cuando una persona "hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas, por la velocidad que desarrollan, por su naturaleza, explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a reponder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima." 1.

Con la teoría del **riesgo profesional** se deja la carga de indemnizar al patrón.

De esta manera se promulgaron diversas leyes que obligaron a pagar una indemnización al patrón, cuyo monto fijaba la misma disposición legislativa, sin que fuera necesario una valuación por un tribunal, como sucedía para el caso de daños y perjuicios en el orden civil. 2.

Esto además de ser justo, obligó a tomar medidas eficaces para la prevención de los accidentes. Sin embargo, no podía

- 1.—Ya en los artículos 1935 a 1937 se establece en el Código de 1928, en su libro IV, la responsabilidad patronal de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecutan.
- 2.—El Código Civil para el Distrito y Territorios Federales se establece en su artículo 1915 que "la reparación del daño debe consistir en el restablecimiento de la situación anterior a él y cuando ello sea imposible, en el pago de daños y perjuicios. I.—Cuando el daño que se cause a las personas produzcan la muerte o incapacidad total, parcial, o temporal, el monto de la indemnización se fijará aplicando las cuotas que establece la Ley Federal del Trabajo, según las circunstancias de la víctima, y tomando por base la utilidad o salario que perciba. II.—Cuando la utilidad o salario exceda de veinticinco pesos diarios, no se tomará en cuenta sino esa suma para fijar la indemnización. III.—Si la víctima no percibe utilidad o salario, o no pudiere determinarse éste, el pago se acordará tomando como base el salario mínimo. IV.—Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere un asalariado son intransferibles.