

SANCHE
VARGAS

LA
EQUIDAD
SOCIAL

HD7096
M9535
C2

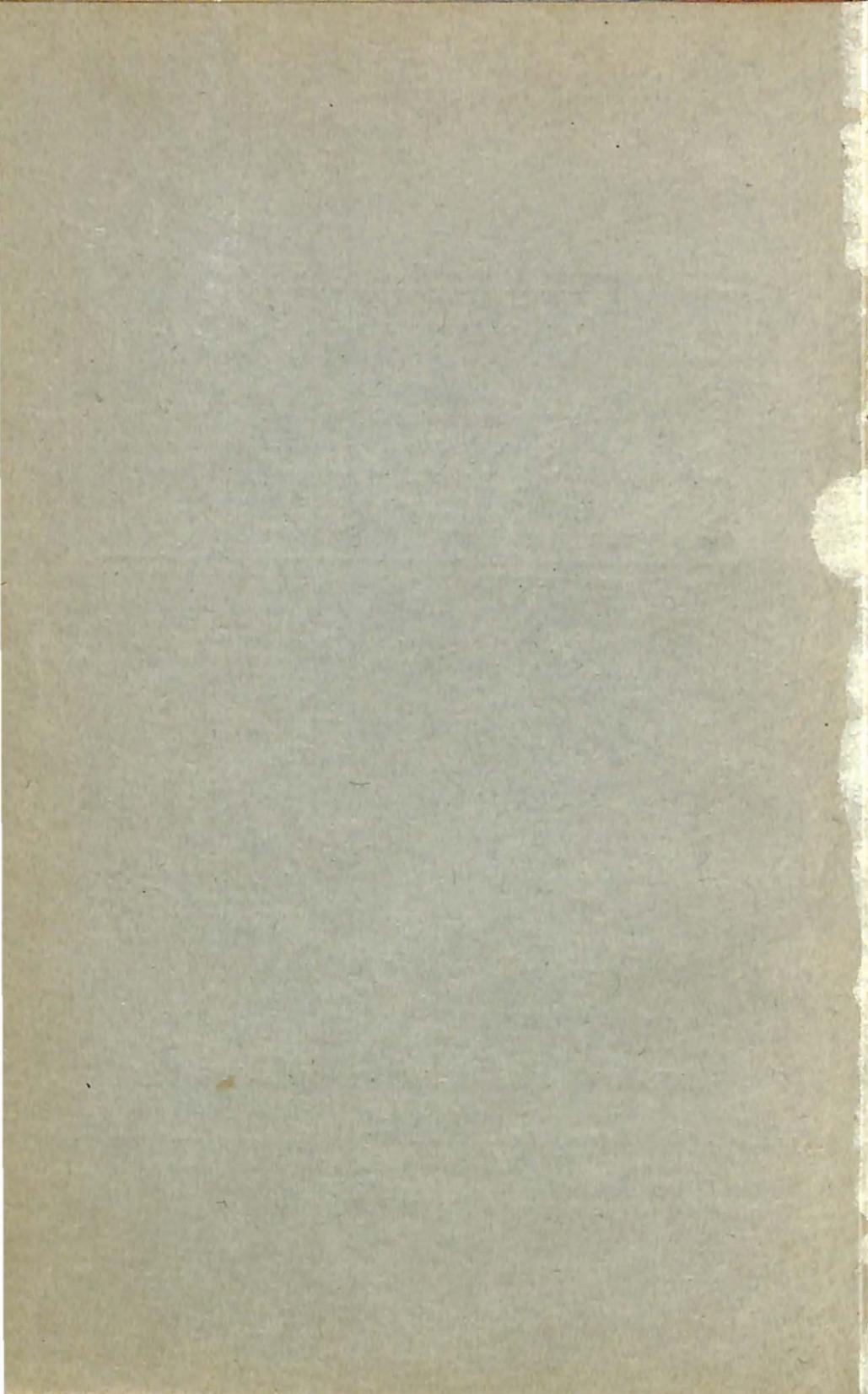
CUADERNOS DE SOCIOLOGÍA

ORIGENES Y
EVOLUCION DE
LA SEGURIDAD
SOCIAL EN MEXICO

GUSTAVO SANCHEZ VARGAS

BIBLIOTECA DE ENSAYOS SOCIOLOGICOS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, D. F.

1963



**ORIGENES Y EVOLUCION DE LA
SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL

VOLÚMENES PUBLICADOS

- Sociología de la Universidad*, por Roberto Agramonte.
Las Fuerzas Sociales, por Oscar Álvarez Andrews.
El Formalismo Sociológico, por Leandro Azuara Pérez.
Introducción a la Psiquiatría Social, por Roger Bastide.
Principales Formas de Integración Social, por L. L. Bernard.
Los Indígenas Mexicanos de Tuxpan, Jalisco, por Roberto de la Cerda Silva.
Introducción a la Sociología Regional, por Manuel Diéguez Junior.
Caracteres Sudamericanos, por Roberto Fabregat Cúneo.
La Sociología Científica, por Gino Germani.
Estudios de Psicología Social, por Gino Germani.
Euthanasia y Cultura, por Juan José González Bustamante.
Universidad Oficial y Universidad Viva, por Antonio M. Grompone.
Las Relaciones Humanas del Trabajo, por Alberto Guerreiro Ramos.
Sociología de la Mortalidad Infantil, por Alberto Guerreiro Ramos.
La India y el Mundo, por Sylvain Levy.
La Crisis Universitaria en Hispanoamérica, por Roberto Mac-Lean y Estenós.
La Eugenesia en América, por Roberto Mac-Lean y Estenós.
Sociología Educacional en el Antiguo Perú, por Roberto Mac-Lean y Estenós.
La Tecnología y el Orden Social, por Paul Meadows.
El Proceso Social de la Revolución, por Paul Meadows.
Presentaciones y Planteos, por José Medina Echavarría.
El Problema del Trabajo Forzado en la América Latina, por Miguel Mejía Fernández.
Ensayo Sociológico Sobre la Universidad, por Lucio Mendieta y Núñez.
Teoría de los Agrupamientos Sociales, por Lucio Mendieta y Núñez.
Urbanismo y Sociología, por Lucio Mendieta y Núñez.
Valor Sociológico del Folklore, por Lucio Mendieta y Núñez.
Los Problemas de la Universidad, por Lucio Mendieta y Núñez y José Gómez Robleda.

- Las Clases Sociales*, por Lucio Mendieta y Núñez.
Democracia y Misticismo, por Djâcir Menezes.
La Sociología de los Opúsculos de Augusto Comte, por Evaristo de Moraes Filho.
El Mundo Histórico-Social, por Juan Roura Parella.
Tema y Variaciones de la Personalidad, por Juan Roura Parella.
Periodismo Político de la Reforma en la Ciudad de México (1854-61), por María del Carmen Ruiz Castañeda.
Elementos Económicos-Sociales del Capitalismo en los Estados Unidos de América, por Massimo Salvadori.
La Aparición del Comunismo Moderno, por Massimo Salvadori.
Las Ciencias Sociales del Siglo XX en Italia, por Massimo Salvadori.
Estructura Mental y Energías del Hombre, por Pitirim A. Sorokin.
Estratificación y Movilidad Social, por Pitirim A. Sorokin.
La Revolución Sexual en los Estados Unidos de América, por Pitirim A. Sorokin.
Métodos Científicos de Investigación Social, por Pauline V. Young.
Las Ideologías a la Luz de la Sociología del Conocimiento, por Armand Cuvillier.
La Universidad Creadora, por Lucio Mendieta y Núñez.
Instituciones de Protección a la Infancia en México, por María Luisa Rodríguez Sala.
La Situación Económico-Social del Voceador en la Ciudad de México, por Emma Salgado.
Técnicas Estadísticas para Investigadores Sociales, por Oscar Uribe Villegas.
Decálogo y Programa del Aprendiz de Sociólogo, por Alfredo Poviña.
La Criminalidad en la República Mexicana, por Alfonso Quiroz Cuarón.
Sociología del Conflicto, por Jessie Bernard.
Presencia del Indio en América, por Roberto Mac-Lean y Estenós.
Causación Social y Vida Internacional, por Oscar Uribe Villegas.
La Familia y la Casa, por J. G. Robleda y Ada d'Aloja.
Teoría de la Revolución, por Lucio Mendieta y Núñez.
La Reducción Sociológica, por Alberto Guerreiro Ramos.
Un Siglo de Revolución, por Feliks Gross y Rex D. Hopper.
Guatemala, Monografía Sociológica, por Mario Monteforte Toledo.
Sociología del Perú, por Roberto Mac-Lean y Estenós.
La Historia como Revolución, por Francisco Carmona Nenclares.
Marcos para el Estudio de los Movimientos Sociales, por Paul Meadows.

- Estudios Sociológicos. Volumen Primero (Sociología General).*
 — Volumen Segundo (Sociología General).
 — Volumen Tercero (Sociología Criminal).
 — Volumen Cuarto (Sociología de la Educación).
 — Volumen Quinto, Tomo Primero (Soc. de la Economía).
 — Volumen Quinto, Tomo Segundo (Soc. de la Economía).
 — Volumen Sexto, Tomo Primero (Sociología Rural General).
 — Volumen Sexto, Tomo Segundo (Soc. Rural de México).
 — Volumen Séptimo, Tomo Primero (Sociología Urbana).
 — Volumen Séptimo, Tomo Segundo (Sociología Urbana).
 — Volumen Octavo, Tomo Primero (Sociología del Derecho).
 — Volumen Octavo, Tomo Segundo (Sociología del Derecho).
 — Volumen Noveno, Tomo Primero (Sociología de la Revolución).
 — Volumen Noveno, Tomo Segundo (Sociología de la Revolución).
 — Volumen Décimo (Sociología de la Planificación).
 — Volumen Decimoprimer (Sociología del Trabajo y el Ocio).
 — Volumen Decimosegundo (Sociología del Trabajo y del Ocio).
Hacia una Epistemología Sociológica, por Paul Meadows.
Humanismo y Universidad, por Miguel Bueno.
Temas de Sociología Política Mexicana, por Luis Castaño.
Status Socio-cultural de los Indios de México, por Roberto MacLean y Estenós.
Sociología de la Burocracia, por Lucio Mendieta y Núñez.
La Universidad de México. Su trayectoria sociocultural, por Juan González A. Alpuche.
Mendieta y Núñez y su Magisterio Sociológico, por Roberto Agramonte.
Ensayos Sociológicos, por Lucio Mendieta y Núñez.
El Ser y el Deber Ser de la Universidad, por Héctor Solís Quiroga.
Propaganda y Sociedad, por Roberto Fabregat Cúneo.
Antonio Caso, una Vida Profunda, por Luis Garrido.
El Derecho Precolonial, por Lucio Mendieta y Núñez.
El Movimiento Obrero en México, por Roberto de la Cerda Silva.
Tres Ensayos de Sociología Política Nacional, por Lucio Mendieta y Núñez.
Homenajes: Augusto Comte, Emilio Durkheim, Manuel Gamio, por Lucio Mendieta y Núñez.
Análisis Demográfico, por Raúl Benítez Zenteno.
Prolegómenos a la Sociología, por José Montes de Oca y Silva.
Estudio Biotipológico de los Otomíes, por José Gómez Robleda.
Estudios Sobre la Universidad, por Miguel Bueno.
Psicología del Mexicano, por José Gómez Robleda.

- Los Países en Vías de Desarrollo*, por Emile Sicard.
Metepec. Miseria y Grandeza del Barro, por Antonio Huitrón.
Introducción a la Sociología Criminal, por Héctor Solís Quiroga.
Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social, por Miguel García Cruz.
Sociología del Arte, por Lucio Mendieta y Núñez.
Indios de América, por Roberto Mac-Lean y Estenós.
La Revolución de los Profesionales Intelectuales en Latinoamérica, por Alvaro Mendoza Diez.
Partidos Políticos de Iberoamérica, por Mario Monteforte Toledo.
El Mito de la Civilización. El Mito del Progreso, por Alfredo Niceforo.
Ensayos de Sociología Política, por Francisco Ayala.
La Problemática de la Culpa y la Sociedad, por Juan José González Bustamante.
Primer Censo Nacional Universitario.
El Líder, por Víctor Alba.
Etnografía de México.
Política Agraria, por Lucio Mendieta y Núñez.
Segundo Congreso Mundial de Sociología.
Líneas Fundamentales de una Sociología General, por Alfredo Niceforo.
La Cuestión Agraria en México, por Antonio Díaz Soto y Gama.
El Militarismo, por Víctor Alba.
Los Partidos Políticos, por Lucio Mendieta y Núñez.
Efectos Sociales de la Reforma Agraria en Tres Comunidades Ejidales de la República Mexicana, por Lucio Mendieta y Núñez.
Tres Ensayos al Servicio del Mundo que Nace, por Mario Monteforte Toledo.
Estructura y Función, por Juan Carlos Agulla.
Ensayos Sobre Planificación, Periodismo, Abogacía, por Lucio Mendieta y Núñez.
El Suicidio en México, D. F., por María Luisa Rodríguez Sala de Gómez Gil.
La Reforma Agraria en Italia, por Mario Monteforte Toledo.

CUADERNOS DE SOCIOLOGÍA

ORIGENES Y
EVOLUCION DE
LA SEGURIDAD
SOCIAL EN MEXICO

Por

GUSTAVO SANCHEZ-VARGAS

BIBLIOTECA DE ENSAYOS SOCIOLÓGICOS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, D. F.

1963

Primera edición, 1962.



Derechos reservados conforme a la ley.

© Instituto de Investigaciones Sociales.
Universidad Nacional Autónoma de México.

Impreso y hecho en la Editorial Cvltvra, T. G., S. A.

Av. Rep. de Guatemala N° 96.

México, D. F.

INTRODUCCION

En la vida de las sociedades, sus transformaciones se difunden de tal modo generalizadas, que sólo es dable la referencia connotativa del propio tránsito evolutivo al través de sus efectos. Tal ocurre con la Seguridad Social, en sus objetivos —hacia las grandes mayorías— de ascenso de los niveles vitales económicos, sociales y culturales, de protección contra los riesgos y de fortalecimiento de la libertad y de la dignidad, en su lucha contra la miseria, la ignorancia y la inseguridad.

Mas, es dable, también, registrar la sucesión de hechos, de esfuerzos y de aportaciones para definir los fines, estructurar la institución y enmarcar los desarrollos de esos, en su acción benéfica sobre la sociedad.

Al través de los materiales recogidos, considerables en proyectos e iniciativas, se contemplan no sólo los criterios filosóficos, sociológicos y políticos que informaron cada etapa de la lucha por la seguridad sino, lo que estriba en un interés primario, el sentido de reivindicación social tendiente a la realización plena de la Seguridad Social, en su más alto y diáfano destino de justicia social.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES Y RUMBOS SEÑEROS

Referencia a la Situación Prevaliente en el Siglo XIX.—La consolidación de la soberanía, la unidad nacional y el progreso fueron metas del liberalismo en el curso del siglo pasado.

La filosofía de la doctrina liberal dio exaltación a la libertad como expresión inalienable de la persona y de consuno su teoría económica, en extremo individualista, conformaron las garantías individuales. Sin embargo, las preocupaciones sociales no escaparon de entreverse y aún de ser proclamadas —así lo revelan los estudiosos del liberalismo— como en el Plan de Ayutla de 1854, que finca en la

seguridad¹ una de las metas del movimiento de Reforma. Y con caracteres más aproximados a un planteamiento de la protección a los trabajadores, se suscitaron las deliberaciones en el Constituyente de 1857. El proyecto de Constitución dado a conocer por Ponciano Arriaga —del que fue uno de sus autores— con referencia a la condición de los mexicanos aludía, en su parte expositiva, "nuestras leyes futuras procurarán mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguen, fundando colegios y escuelas prácticas, estableciendo bancos populares y agrícolas y concediendo a los mexicanos otras exenciones y prerrogativas" ... "Nuestras leyes, en efecto, muy poco o nada han hecho en favor de los ciudadanos pobres trabajadores; los artesanos, y los operarios del campo no tienen elementos para ejercer su industria, carecen de capitales y de materias, están subyugados por el monopolio, luchan con rivalidades y competencias invencibles, y son en realidad tristes máquinas de

¹ Plan de Ayutla (art. 3), y Plan de Acapulco, modificando el de Ayutla (art. 3); en *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, por Francisco Zarco, tomo I, pp. 12 y 17. México, 1857.

producción... Merecen que nuestras leyes recuerden alguna vez que son hombres libres, ciudadanos de la nación, miembros de una misma familia.”²

La preocupación de mejoramiento estaba influida por la noción del premio y la prerrogativa al individuo destacado por su laboriosidad, como recompensa y estímulo, pero no alcanzaba a una concepción del reconocimiento categórico, por generalización, de los derechos laborales. Puntualizadas, las condiciones adversas que afectaban a los trabajadores, artesanos y operarios del campo, servían al planteamiento de esa necesidad de establecer bancos populares y agrícolas, de los que, aun cuando no es más explicativa la exposición del proyecto, está ligada a las condiciones de desamparo y limitación a los exiguos recursos de los propios trabajadores, por lo que, no es de advertir que, sus finalidades estarían orientadas a atenuar y disminuir las desventajosas condiciones económicas y de inseguridad.

Bajo la idea individualista, el artículo 37, contenía el párrafo siguiente, “Las leyes del país procurarán mejorar la condición de los mexicanos la-

² Zarco, Francisco, *ob. cit.*, p. 451.

bóriosos, premiando a los que se distinguan en cualquier ciencia o arte, estimulando el trabajo y fundando colegios o escuelas prácticas de artes y oficios.”³

Durante la discusión, Vallarta sintetizó en una pregunta el problema, “¿En el actual estado social, es posible que la clase proletaria, libre de la miseria, entre a disfrutar de los derechos y de las garantías que una sociedad bien constituida debe asegurar a sus miembros?” Concluyó Vallarta, su voto, en oposición a que se incluyeran en la Constitución las normas de mejoramiento para los trabajadores, y que se dejaran para leyes secundarias, anteponiendo consideraciones atañedoras a los intereses de la industria, del comercio y de la propiedad.⁴

El texto propuesto fue modificado (art. 32), con la expresión “Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos”... el resto coincidió con el del proyecto original.⁵ El imperativo constitucional distó de realizarse.

³ *Ibidem*, p. 472.

⁴ *Ibidem*, t. II, pp. 119 y sigs.

⁵ *Ibidem*, t. II, p. 998.

Primeramente, la desamortización de bienes de las corporaciones y más adelante, la nacionalización de los de la mano muerta, acarrearón la supresión de las fundaciones de auxilio ad causam piam y de las destinadas a un servicio asistencial incipiente. Este último, desligado del ministerio religioso volvióse de índole pública.

La instauración del gobierno unipersonal de Porfirio Díaz sirvió de valladar a las corrientes y a las tradiciones liberales. Confundióse el progreso nacional con la tesis regalista de los recursos, para lucro de empresas extranjeras; y las obras públicas respondieron al objetivo ornamental carentes de proyecciones sociales. Bajo tal régimen alcanzaron su fase culminante, los intereses y mancomunidad de propósitos de las clases altas, como beneficiarias del latifundio y de las prerrogativas patronales; y por correlación para las clases trabajadoras y económicamente débiles, nunca fueron más angustiosas ni más deprimentes sus condiciones de vida.

Las Mutualidades Obreras.—Los criterios sustentados sobre el vínculo laboral confundían éste con el contrato de alquiler y a partir del Código Civil

de 1870, se le clasificó —también erróneamente— como contrato de mandato. La carencia de protección al trabajador y la falta de medidas de seguridad e higiene en talleres y establecimientos fabriles relegaron, por demás, al arbitrio patronal la ayuda por los daños motivados por el trabajo. Ante esta situación —notoriamente injusta— surgieron las mutualidades de trabajadores. Los obreros textiles de la zona fabril de Orizaba, formaron la Sociedad Mutualista del Ahorro⁶ que, constituye remoto antecedente de los sistemas de Previsión. Ya que, las agrupaciones mutualistas, como expresiones de solidaridad de los propios trabajadores, son el principio de esos sistemas. Pues si bien, ya existían otros organismos destinados a atenuar las secuelas de los infortunios, como los montepíos y las cajas de auxilios de los gremios de artesanos, carecieron totalmente de la conciencia, cohesión y resistencia obreras que, aunadas forman el elemento esencial y característico de la lucha obrera, en la consecución de los

⁶ Salazar, Rosendo y José G. Escobedo. *Las pugnas de la gleba.*

postulados y realizaciones identificados con la justicia social.

Fuera de las mutualidades y hasta antes de la Revolución de 1910, no existió más signo de protección al trabajo que dos leyes locales. Una, de 1904 denominada de José Vicente Villada, para el Estado de México; y, la otra, de 1906, a su vez llamada de Bernardo Reyes, que estuvo vigente en Nuevo León, por las que se reconocieron el accidente del trabajo y la responsabilidad patronal de la indemnización por el mismo. La evaluación de ambas, se ciñe al de esbozos tímidos frente a la suma de privilegios patronales. En contraste, los contratos de trabajo para extranjeros que prestaban servicios preferentemente, en las empresas de capital de procedencia extranjera, estipulaban seguros e indemnizaciones al ocurrir el despido anticipado.⁷

Ideología Social de la Revolución Mexicana.— Las corrientes ideológicas que desembocaron en el movimiento armado de 1910, representadas por Ricardo Flores Magón y Francisco I. Madero, res-

⁷ Molina Enríquez, Andrés. *Los grandes problemas nacionales*, p. 230. México, 1909.

pectivamente, sustentaron entre sus postulados, el mejoramiento de las clases trabajadoras.

Con el Programa y Manifiesto del Partido Laboral Mexicano —publicado el 1º de julio de 1906— se planteaba la necesidad de reformas constitucionales que, entre otras, establecieran “la indemnización por accidentes y la pensión a obreros que han agotado sus energías en el trabajo”.⁸

La del señor Madero, fue sostenedora a su vez, en el Programa del Partido Antirreleccionista de “mejorar la condición material, intelectual y moral de los obreros”.⁹

...Al triunfo de la Revolución y con motivo de la convocación de elecciones para la Presidencia de la República, el Programa de Gobierno del señor Madero, aprobado en la Convención del Partido Constitucional Progresista —celebrada en agosto de 1911— propugnaba en su base sexta por “mejorar la condición material, intelectual y moral del obre-

⁸ Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano. Programa del Partido Liberal Mexicano. Saint Louis, Mo., julio 1906.

⁹ Urrea, Blas. *Obras políticas*, p. 412. México, 1921.

ro... procurando la expedición de leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes del trabajo.¹⁰

Durante el período presidencial —inconcluso— de don Francisco I. Madero, los diputados que formaban el grupo Renovador, mantuvieron latente la exigencia de reformas sociales. El más significado de ese grupo, el licenciado Luis Cabrera, no desaprovechó de enfatizarla en su discurso pronunciado en el banquete ofrecido por el Presidente a los Poderes —1912— en el que anunció, “la obra que la Revolución dejó a cargo del Gobierno actual se compondrá como he dicho de una renovación de sistemas, y de una transformación de condiciones sociales”.¹¹

Para restablecer el orden constitucional —quebrantado por la usurpación de Victoriano Huerta— el Gobernador de Coahuila don Venustiano Carranza, asumió con el Plan de Guadalupe —26 de marzo de 1913— la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista, en una etapa histórica de la mayor trascendencia, pues en el curso de la lucha armada,

¹⁰ *Ibidem*, p. 485.

¹¹ *Ibidem*, p. 492.

quedaron programadas las transformaciones sociales, económicas y políticas de la nación. Las concepciones sociales de don Venustiano que, aunque no expuestas en el Plan de Guadalupe, conformaron el núcleo doctrinal de la Revolución Constitucionalista fueron reveladas en su discurso, en el Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, —24 de septiembre de 1913—. Son fragmentos significativos los siguientes: "...sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas". En el curso del mismo, anunció de "crear una nueva constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada, ni nadie, puede evitar..." "nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social".¹²

¹² Barragán, Juan. *Historia del Ejército y de la Revolución Constitucionalista*, t. I, pp. 215 y sigs. México, 1945.

No deja de ser desconcertante que, en los últimos años, algunos juicios críticos sobre la Revolución Mexicana, escatimen y nieguen los principios sociales del Maderismo y el ideario social de Carranza, pues no pueden ser más explícitos como en los textos citados; y, en particular, por lo que hace a don Venustiano Carranza es evidente que ya advertía la lucha de clases, con la convicción del triunfo de la clase trabajadora, puesto que anticipaba que obreros y campesinos se dieran leyes de reivindicaciones sociales, dentro de un nuevo marco constitucional —anuncio en el que se cifra la que después fuera Constitución de 1917— que consagrara garantías para las masas.

Al plan de Guadalupe se hicieron adiciones. Una —8 de julio de 1914— con el Pacto de Torreón que establecía en la cláusula octava, “las Divisiones del Norte y del Noreste se comprometen solemnemente... a procurar el bienestar de los obreros”.¹³ Otra, en Veracruz —12 de diciembre de

¹³ *Ejército Constitucionalista*. División del Norte. Manifiesto del C. general Francisco Villa a la nación.—Anexo, Acta de Tratados que celebraron en Torreón los delegados de las divisiones del Norte y del Noreste, p. 127. Chihuahua, 1914.

1914— con el Decreto de Adiciones al Plan de Guadalupe, del que su artículo segundo establecía "el Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí...; la legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero, y, en general, de las clases proletarias".¹⁴

Fue seguido el decreto anterior, por el de 29 de enero de 1915, que reformó al artículo 72, fracción X, de la Constitución, con la atribución al Congreso para legislar en materia de trabajo.¹⁵

En torno a Carranza participaban militares y civiles de avanzada ideología social, generales como Manuel M. Diéguez y Cándido Aguilar, que con

¹⁴ *Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Adiciones al Plan de Guadalupe*, p. 10. Veracruz, 1915.

¹⁵ *Ibidem*, p. 38.

sendas leyes, ambas de 1914 —las que recibieron por apellido sus nombres— reglamentaron en Jalisco y Veracruz, respectivamente, las relaciones de trabajo. La del último, incluyó preceptos sobre previsión social, por los que correspondía al patrón las obligaciones asistenciales y de pago de salarios en los casos de accidente profesional y de enfermedad.¹⁶

Del mismo año —1914 y como la de Diéguez, para el Estado de Jalisco— fue la ley de Manuel Aguirre Berlanga que, disponía el establecimiento de mutualidades de carácter obligatorio, al que contribuirían directamente los trabajadores hasta con un 5% de sus salarios.¹⁷

Entre el grupo civilista, los licenciados Luis Manuel Rojas y José Natividad Macías, que habían recibido del Primer Jefe la comisión de estudiar y redactar anteproyectos de leyes, que remediaran las condiciones de falta de protección de los obreros, se avocaron a las mismas. Del segundo de ellos, se sabe de dos proyectos. Uno, relativo al seguro de accidentes contratados por los empresarios y hacen-

¹⁶ *Ley del Trabajo del Estado de Veracruz*. 1914.

¹⁷ *Ley del Trabajo del Estado de Jalisco*. 1914.

dados con aseguradoras para cubrir los riesgos profesionales; y otro, para establecer los seguros que cubrirían la falta de percepción del salario durante los movimientos de huelga; y, los que ampararían la vejez y la inhabilitación por enfermedad no profesional.¹⁸ La inspiración del licenciado Macías situaba al segundo de sus proyectos en el ámbito de los seguros sociales, ya madurados, por esa época, en los países industriales. El regreso de los Poderes —con sede transitoria en Veracruz, por haber estado ocupada la ciudad de México por las fuerzas de la Convención— a la capital de la República y las secuelas de la guerra civil, impidieron que hubieran tomado cuerpo dichos proyectos que, sin duda, habrían acortado el largo tránsito que tuvo que mediar antes de alcanzarse la meta del aseguramiento obligatorio de los trabajadores.

En el lindero de las mutualidades y de los seguros sociales, es menester de ubicar el ordenamiento jurídico cuya iniciativa fue del general Salvador Alvarado y que fue, el 11 de diciembre de 1915;

¹⁸ Romero García, Fernando. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, t. I, p. 731. México, 1922.

promulgada Ley del Trabajo del Estado de Yucatán. Se la conoce más que a la ley de Aguirre Berlanga citada, que con anterioridad previno la mutualidad obligatoria. De los considerandos de la Ley de Yucatán son los párrafos siguientes: "...El Estado creará una sociedad mutualista, de necesidad ineludible, que, con la enorme fuerza que ha de obtener por la unión de todos los obreros y la garantía del Estado, proporcione a éstos por la acumulación de pequeñas sumas, beneficios nunca soñados ni alcanzados en las sociedades mutualistas de índole particular semejante, y que puedan resolverse en pensiones para la vejez y en fondos contra la miseria que invade a la familia en casos de muerte". "...en la Ley del Trabajo se establece... seguros de vida y contra accidentes de los cuales serán pagados los premios por los patrones en parte y en parte por el Estado el cual patrocina abierta y francamente al obrero".¹⁹ De su articulado, el 135 ordenó: "el Estado organizará una sociedad mutualista en beneficio de los trabajadores y en vir-

¹⁹ *Ley del Trabajo del Estado de Yucatán*. Decreto N° 392, pp. 24 y sigs. Mérida de Yucatán, 1916.

tud de la cual todo obrero depositando unos cuantos centavos de su salario podrá ponerse a cubierto para la vejez y en el caso de muerte sus deudos no quedarán en la miseria"; y, el 136, "esta sociedad amparará a todos los trabajadores del Estado constituyendo la institución de seguros más factible y benéfica que pueda concebir".²⁰

El general Alvarado conocía ampliamente la legislación extranjera, de lo que ha dejado testimonio en su obra *La Reconstrucción de México*²¹ y tan completos conocimientos, le permitieron conjugarlos —en su iniciativa de ley— con sus generosos ideales, habiendo dejado una obra fecunda en Yucatán, aun cuando por lo que toca a la mutualidad obligatoria, no alcanzó a formar un legado de experiencia de aprovechamiento posterior.

Los Seguros Populares.—El Congreso Constituyente —convocado en Querétaro el 1º de diciembre de 1916— fue informado por don Venustiano Carranza de su proyecto de reformas a la Constitu-

²⁰ *Ibidem.*

²¹ Alvarado, Salvador. *La reconstrucción de México*. México, 1920.

ción de 1857. Entre los preceptos por modificarse se encontraba el artículo 72, para que el Congreso de la Unión quedara facultado para expedir leyes sobre trabajo,²² que dieran realidad a las transformaciones en favor de los trabajadores, y entre éstas, puntualizó la de "los seguros para los casos de enfermedad y de vejez".²³ El proyecto de reformas fue superado por el Constituyente al declinar la reforma de la Carta Fundamental de 1857 y en vez, redactar y aprobar la Carta Magna de 1917, en la que, con anticipación a las de la época, elevó a rango constitucional las garantías sociales. En el nuevo texto se pospuso la federalización de la norma de trabajo, propuesta en el proyecto de don Venustiano Carranza —en 1929, se hizo la enmienda constitucional, respectiva— y por lo que concierne a la perspectiva delineada por el propio Primer Jefe, para que dentro de las leyes reglamentarias que transformaran la condición de la clase trabajadora, se expidiera la de "seguros para los casos de enfer-

²² Aguirre Berlanga, Manuel. *Revolución y Reforma*. Apéndice de documentos, p. 161. México, 1918.

²³ *Ibidem*.

medad y de vejez", es evidente que quedó bien distante el texto de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional —redactada como todo el proyecto sobre garantías sociales por la comisión que estuvo presidida por el Diputado Pastor Rouaix— que estableció, "se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros 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".²⁴ También, en 1929, fue objeto de reforma este precepto, puesto que, al excluir el carácter de obligatoriedad del aseguramiento y por ende, dejarlo con índole potestativa; al limitar la atribución estatal a la mera intervención de fomentar la organización de las cajas de seguros enunciadas en el propio artículo y por tanto, recalcar su condición de seguro por colaboración entre patrones y obreros; y, al sólo ocuparse de cajas de segu-

²⁴ Romero García, Fernando. *Diario de los Debates*... t. II, p. 265.

ros populares, adoptaba —como lo señaló el licenciado Portes Gil, en su Conferencia, Algunas Reformas a la Ley Federal del Trabajo, del 23 de agosto de 1934— un tipo de instituciones “que ya casi están en desuso en la previsión social”,²⁵ y por consiguiente, relegarlo a un sistema rudimentario de previsión, se hizo nugatoria toda posibilidad de establecimiento de los seguros sociales. Y si se conjuga a lo anterior, la falta de facultades al Congreso de la Unión para legislar en la República, sobre materia de trabajo, menos aún podría concebirse la evolución de los seguros sociales —cuando a la etapa de éstos se llegare— a la estructura unificada de los mismos, que es el seguro social. Mas, en cambio, el objetivo que sí se alcanzó, fue el que Carranza había augurado en su discurso en el Ayuntamiento de Hermosillo, ut supra, “crear una nueva constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada, ni nadie, pueda evitar” esto es, que quedó incorporada a la preceptuaria constitucional entre las garantías sociales, y por lo mismo, aun cuando es-

²⁵ Portes Gil, Emilio. *Algunas reformas a la Ley Federal del Trabajo*, pp. 63 y 64. México, 1934.

tuviere en situación notoriamente subyacente a los seguros sociales —prevalcientes en esa época, en otros países— implicaba esas condiciones de mínimo, que peculiariza a las conquistas obreras, cuyas metas alcanzadas en un presente dado, no significan más que el umbral en la consecución de mayores garantías sociales; y, de irreductibles, tras cada etapa en ascenso.

La Protección de los Trabajadores en las Leyes Locales.—En Premisas del Seguro Social en el Ideario de la Revolución Mexicana²⁶ se afirma que, las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, en lo referente a accidentes y enfermedades profesionales y a la atribución estatal de fomento y organización de las cajas de ahorros, de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos conjugaron una doble pauta: por una parte, un seguro de incapacidad profesional potestativo para los patrones, contratado a su costa con compañías o

²⁶ Sánchez Vargas, Gustavo. *Premisas del Seguro Social en el ideario de la Revolución Mexicana*, pp. 28 y sigs. Orizaba, 1957.

empresas particulares que las subrogaba, en la responsabilidad pecuniaria del riesgo, por el monto de su valuación tabulada y sin exceso del importe del aseguramiento *per capite*; por la otra, la atribución a una dependencia oficial, generalmente el Departamento de Trabajo, para fomentar el establecimiento y organización de las cajas de ahorros de seguros populares.²⁷

Las leyes de los Estados que incluyeron las normas comentadas, fueron el Código del Trabajo de Yucatán de 1917, cuya iniciativa partió del Gobernador interino Salvador Alvarado y que, en el caso concreto de esa entidad federativa significaba un retroceso en relación con la Ley del Trabajo de 1915. Después —1918— fue promulgado un nuevo Código de Trabajo a iniciativa de Felipe Carrillo Puerto mandatario del mismo Estado y que, en el artículo 29 fracción VIII estableció la obligación patronal de depositar en la Tesorería del Estado, el 5% de sus utilidades para la cobertura del riesgo de cesantía involuntaria —iniciativa ésta que situaba en parte, a

²⁷ *Ibidem.*

este código, al margen de la uniformidad de preceptos a que se contrajeron las otras leyes locales del trabajo—; las leyes del Trabajo y Previsión Social de Sonora y Sinaloa —1919 y 1920, respectivamente—; Código del Trabajo de Puebla —1921—; leyes del Trabajo de los Estados de Jalisco y Colima, en 1923, la primera y en 1925, la segunda; Ley sobre Riesgos Profesionales de Veracruz —1924—; ley del Trabajo de Campeche del mismo año; y la del Trabajo minero en Guanajuato, también de ese año; la de Tamaulipas; dos de Tabasco en 1917 y 1926; la del Departamento del Trabajo de San Luis Potosí —1926—; la Reglamentaria del artículo 123 y párrafo 1o. del artículo 4o. constitucional, de Chiapas —1927—; la Orgánica del Departamento del Trabajo de Nayarit —1929—; la de Aguascalientes —1928—; y por último, la Reglamentaria del artículo 123 de Hidalgo —del mismo año—. ²⁸

Estas reglamentaciones ofrecieron, a la larga, efectos negativos, pues fueron ineficaces para fomentar las cajas de ahorros de seguros populares y

²⁸ *Ibidem.*

análogos. En cambio, se favoreció indirectamente, el auge de empresas aseguradoras, que operaban en el ramo de seguros contra accidentes del trabajo. Sin soslayar que, se desvirtuaba el espíritu de protección a los obreros cuantas veces fue postergada ésa, por las finalidades lucrativas de las empresas aseguradoras, mediante excluyentes legalistas y procedimientos dificultosos para el cumplimiento de la garantía al acaecimiento del riesgo, habrían de surgir, en el curso de los años, otras consecuencias. Los intereses económicos de esas empresas se sentían afectados por los intentos favorables al régimen de seguro social, que las desplazaría en la protección de los riesgos profesionales. De ahí, las campañas con que divulgaban el error y la confusión sobre el concepto y finalidades del seguro social y más adelante, cuando ya fue indiferible la aplicación de la Ley del Seguro Social, no se recataron de participar y coadyuvar en la oposición a la misma.

CAPÍTULO II

TENDENCIAS A LOS SEGUROS SOCIALES Y AL SEGURO SOCIAL

Consecuencia directa de la norma constitucional sobre las cajas de seguros populares fueron los constantes intentos —manifestados al través de proyectos de leyes reglamentarias— con aspiraciones a un régimen de aseguramiento más favorable para los trabajadores. Sin embargo, las condiciones políticas, económicas y sociales por las que atravesaba el país, una vez concluida la etapa bélica de la Revolución; las limitaciones del texto original del precepto constitucional; la formación —en el transcurso de varias décadas— de una conciencia clasista exigente de que se diera realidad a las garantías sociales y cuyo des-

arrollo acicateaba al Poder público al cumplimiento del postulado revolucionario, que se identificaba con el seguro social, como el mejor coadyuvante del equilibrio social; los impedimentos surgidos por el desconocimiento de técnicas y de la falta de recursos financieros condicionantes para el establecimiento del propio sistema; la desconfianza generalizada del sector patronal, sus temores y recelos a compartir los costos del seguro, que consideraban como una carga onerosa y, cabe enmarcar, la preponderante oposición de las compañías de seguros —ya señalada—; y, por parte del sector obrero que, sus objetivos primordiales estaban enfocados, desde luego a la sindicación, aun con la acción directa, para abatir la resistencia de los trabajadores llamados “libres” y después, a las pugnas por configurar los contratos colectivos de trabajo y el contrato ley, así como del reglamento interior del trabajo y porque se respetaran los más señeros derechos laborales como la jornada de trabajo, el pago del séptimo día, el salario mínimo y las prestaciones de previsión social, alcanzadas al través de los contratos colectivos, así también al reconocimiento de la autoridad de

las Juntas de Conciliación y Arbitraje para resolver los conflictos obreropatronales, con exclusión de los tribunales del orden común, y a la expedición de la Ley Federal del Trabajo —una vez que fue promulgada la reforma constitucional de 1929—. Todos estos factores, intereses y circunstancias volvieron extremadamente complejo el problema, que requirió de invaluable esfuerzos, para desembocar muchos años después, en el establecimiento del seguro social y sólo así, son explicables los contratiempos y aún, las confusiones y extravíos que en ocasiones, sufrieron los criterios sustentados sobre el seguro.

La obra doctrinal y teórica se concentró fundamentalmente, en los proyectos de ley, en los principios programados por los partidos políticos y en la especulación y polémicas que versaban sobre las finalidades, conveniencias y desventajas que se atribuían al seguro obligatorio.

El Seguro Obrero Auspiciado por el General Obregón.—Conocido por Proyecto de Ley del Seguro Obrero —del 19 de diciembre de 1921— revela varios aspectos avanzados, que son anticipaciones de

la política de seguridad social y por lo mismo, dejan muy atrás los conceptos de los seguros sociales y de la fase más evolucionada con que se superó a éstos, el seguro social. En los términos de la iniciativa se creaba un impuesto que no excedería del diez por ciento adicional, sobre todos los pagos que se devengaban en el territorio nacional por concepto de trabajo; con el producto de esa recaudación se constituiría la Reserva del Estado para atender con ella los derechos fijados por la misma, en favor de los trabajadores; esos derechos serían: a) indemnizaciones por accidentes del trabajo; b) jubilación por vejez y, c) seguro de vida de los trabajadores (Arts. 4, 5 y siguientes).¹ Lo connotativo con algunas de las finalidades de la seguridad social radicaba en que, "el Fondo de Reserva creado por los impuestos establecidos por la ley, sería invertido en instituciones de crédito que tenderían a facilitar el desarrollo de la riqueza pública y muy principalmente en instituciones de crédito que dieran facilidades a las clases trabajadoras para obtener pequeños créditos con

¹ *Proyecto de Ley del Seguro Obrero*, en Ediciones Partido Previsión Social. México.

un interés moderado; así como para la apertura de créditos a compañías que quisieran construir habitaciones en condiciones ventajosas para que, con facilidad pudieran ser adquiridas por los mismos trabajadores" (Art. 24).² Y se atribuía al Estado la vigilancia de las inversiones que se hicieran con el Fondo de Reserva, ya que él sería el inmediatamente responsable de su manejo (Art. 25).³

Los dos aspectos salientes son, la inversión del fondo canalizado al través de instituciones de crédito para fomento de la riqueza pública; y el destino del mismo para la construcción de habitaciones con fines de su adquisición por los trabajadores. Basta para medir sus alcances que, los programas de construcción de habitaciones para los trabajadores, es uno de los actuales objetivos de la seguridad social, adoptados en reuniones internacionales, y del otro, es asombroso el paralelismo que guarda con otra fase distintiva de la política de seguridad social, aludida en recientes declaraciones del señor Secretario de Hacienda —publicadas el 28 de mayo de 1961—: "...Y, de ese momento en adelante —se refería a

² y ³ *Ibidem.*

la conclusión en el presente sexenio del programa de construcciones médico-asistenciales, y al supuesto próximo de que sea atacado de manera definitiva el problema de la habitación—, cubiertas ya las dos primeras fases de evolución del régimen de seguridad social, se podrán destinar los recursos a actividades de la producción, en un financiamiento que posiblemente se haga a través de la Nacional Financiera, como la ley ordena, para crear nuevas empresas y coadyuvar el desarrollo industrial de México. Esto último también es seguridad social, en un grado más avanzado, hacia donde se encauza en estos momentos ese régimen”.⁴

Un aspecto más, de la iniciativa del Presidente Obregón, es la de integrar los recursos mediante un impuesto. Se ha advertido que, en los países que adoptaron los sistemas de aportaciones bipartitas o tripartitas, al suceder la transformación de la etapa de seguro social a la de seguridad social, sus recursos han devenido reducidos o bien, limitados para desarrollar los amplios programas de esta última. Y es que, como aquellos sistemas incorporaron las téc-

⁴ Diario *Ovaciones*, 28 de mayo de 1961. México, D. F.

nicas de reparto y de capitalización propias de los seguros mercantiles, eran adecuados para la cobertura de los riesgos y de las prestaciones a largo plazo, que guardan proporción con la cuantificación de probabilidades y previsiones de los regímenes de seguro social, que por amplios que fueran son siempre más reducidos en parangón con la vasta planificación de la seguridad social. Y también se ha podido observar que, por el contrario, en los países donde los avances de la seguridad social son más notorios es en los que, las cargas impositivas afectas a ésa son más crecidas, esto es, que la transformación de las condiciones de vida de una nación, son susceptibles de realización por la seguridad social, pero en la escala en que el Estado le destine suficientes recursos financieros, basados en los gravámenes fiscales.

Si se recuerda que el Código del Trabajo de Yucatán —1918— de Carrillo Puerto, ya apuntaba la tributación fiscal —el cinco por ciento de las utilidades de los patrones— para integrar la cobertura del riesgo de cesantía involuntaria; y si también se considera que, en el Proyecto de ley del trabajo para

el Distrito y Territorios Federales —1919— se imponía el gravamen a cargo de los patrones por el cincuenta por ciento de la cantidad que correspondiera a los obreros en las utilidades de las empresas para constituir los fondos de las cajas de ahorros —los obreros contribuirían con el cinco por ciento de sus salarios que les sería descontado por los patrones— que, se establecerían y cuyos fondos podrían destinarse a la fundación de cooperativas de consumo, a crear o adquirir, con carácter comunal, industrias o colonias agrícolas, a impartir auxilios en los casos de huelga, a ayudar a los trabajadores cesantes, a la organización y propaganda sindical y a la difusión de la enseñanza.⁵ Se encuentran, en ambos, las raíces de la iniciativa obregonista para la integración de la Reserva del Estado, mediante un impuesto y de otra tesis que se planteaba en el propio proyecto. El impuesto del diez por ciento sobre todos los pagos por concepto de trabajo, para constituir la reserva dicha con que se atenderían los derechos que se crearán por la ley en favor de los tra-

⁵ *Proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales, 1919.*

bajadores, se consideraría como la participación de utilidades prevista por el artículo 123 constitucional y que, relevaría al capital de dar una nueva participación por ese mismo concepto (art. 6).⁶ Como puede apreciarse, se adoptaba una tesis en extremo peligrosa puesto que, la fusión de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas con el seguro social entrañaban que aquélla fuera mutilada, en detrimento de los asalariados.

Proyectos Legislativos para la Protección de los Riesgos del Trabajo.—El Proyecto de Ley de Accidentes Industriales dictaminado —27 de diciembre de 1922— por las Comisiones unidas de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados,] pugna por la expedición de pólizas por las compañías de seguros, para garantizar la indemnización y la atención médica al acontecer el riesgo. [Su aportación novedosa consistía en prever la creación de la Caja de Riesgos Profesionales, que formaría parte del Nacional Monte de Piedad y estaría regida por el Director y la Junta Gubernativa de dicha Institución

⁶ *Proyecto de Ley del Seguro Obrero ...*

(arts. 17 y 22).⁷ Más bien, se atribuían funciones de montepío que de seguro, al sistema propuesto.

En tanto, la Academia de Estudios Políticos y Sociales del Partido Cooperativista Nacional, formuló un proyecto de Ley de Pensiones al Profesorado, del que se ocuparon —5 de diciembre de 1922— las Comisiones unidas 3a. de Educación Pública y 1a. de Hacienda de la Cámara de Diputados;⁸ pero no fue sino por Decreto de 13 de noviembre de 1928, que se estableció el Seguro Federal del Maestro, como mutualidad para auxiliar a los familiares de los maestros que fallecieren.

El afán creciente por configurar el seguro, quedó de manifiesto en el Informe presidencial del general Alvaro Obregón —1923— que puntualizó: "...el Ejecutivo, se preocupa por estimular la organización de nuevas y muy útiles instituciones de previsión, entre las que se significa particularmente el seguro

⁷ *Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Diputados. Dictamen sobre el Proyecto de Ley de Accidentes Industriales, pp. 3 y sigs. México, 1923.

⁸ Academia de Estudios Políticos y Sociales del Partido Cooperativista Nacional. *Revista Cooperación*. N° 3 pp. 15 y sigs. México, 1923.

obrero, a causa de la profunda y urgente necesidad social que tiende a satisfacer; y en breve término, el propio Ejecutivo elevará a la consideración de la Representación Nacional, un proyecto de ley, relativo a este último, que mereció un voto aprobatorio del Congreso Internacional de Mutualismo y Previsión Social, recientemente celebrado en la capital del Brasil".⁹

Adelantos de la Previsión Social, Durante el Gobierno del General Calles.—Otro proyecto de Ley reglamentaria del artículo 123 constitucional, fue dictaminado —1925— por la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Senadores, comprendía la formación de un fondo de ahorro constituido en favor de cada trabajador que sólo sería retirado en caso de ocurrir la incapacidad definitiva para el trabajo, por accidente o enfermedad incurable y por la edad —60 años cumplidos— (artículo 255).¹⁰ Además, se repetía lo de la obligación pa-

⁹ *Informes rendidos por el C. Alvaro Obregón, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, ante el H. Congreso de la Unión, durante el periodo de 1921 a 1924*, pp. 62 y sigs. México.

¹⁰ *Cámara de Senadores. Dictamen sobre la minuta de Pro-*

tronal para garantizar la atención médica y el pago de indemnizaciones a los trabajadores, mediante el seguro contratado con empresas aseguradoras, para las enfermedades profesionales y accidentes de trabajo.

Un trecho más en materia de previsión fue el sistema de pensiones para los servidores del Estado —Ley de Pensiones Civiles de Retiro del 12 de agosto de 1925, modificada por la de 9 de junio de 1926— bajo la administración del Presidente Cailles.¹¹ Durante ese mismo período presidencial, se promulgó la Ley General de Sociedades de Seguros —25 de mayo de 1926—. Prevenía que el Ejecutivo de la Unión dictaría las disposiciones complementarias de la propia ley, para establecer el seguro social (art. octavo transitorio fracción I).¹²

Lo anterior, resultaba marginal de las atribucio-

yecto de Ley Reglamentaria del Artículo 123 Constitucional, pp. 23 y sigs. México, 1925.

¹¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memoria de la...* correspondiente a los años de 1923-1924-1925, t. II, pp. 181 y sigs. México, 1926.

¹² Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *Memoria 1925-1927*, t. IV, pp. 317 y sigs. México, 1928.

nes del Congreso que carecía de facultades para legislar en toda la República, en materia de trabajo, por lo que menos aún el Ejecutivo Federal podría expedir los decretos de las reglamentaciones aludidas. Aunque se usaba la expresión seguro social, se encerraba ambigüedad en las fracciones subsecuentes al hacer referencia a varias instituciones como encargadas del seguro, las que incluso se organizarían como "corporaciones públicas y autónomas" (fracción III), y para las que se crearían los fondos necesarios para el funcionamiento de la institución o instituciones (fracción IV) lo que hace plantear si tal dispersión en instituciones y de sus fondos respectivos, dieran aproximación a los seguros sociales y no, a un sistema unificado de aseguramiento obligatorio cuyas funciones y patrimonio estuvieran concentrados en la institución aseguradora única.

Al acercarse los comicios presidenciales del año 1928, el postulado del seguro cobró notoria actualidad. El candidato Alvaro Obregón, ante sus partidarios en Orizaba —20 de abril de 1928— enfatizó que, el seguro ya no debería ser una promesa sino firme realidad, y agregó que: "El seguro obrero

garantiza en una forma mucho más práctica, los beneficios que nuestra actual legislación establece en forma teórica en favor de los trabajadores, y digo en forma teórica, porque son tan complicadas nuestras leyes, que por más que a un trabajador le asista la justicia, no disponiendo de suficientes elementos para demandarla a los hombres encargados de su administración, se queda sin ella; porque aunque los derechos están escritos en las leyes, su realización se confía a las autoridades encargadas de aplicarlos y a procedimientos muy tardíos. El seguro obrero estatuye que el capital pagará por adelantado todos los tributos que correspondan para las seguridades que deben existir en materia de trabajo; seguridades por jubilación, seguridad por accidentes, por muerte en el trabajo; etc., y previamente establece el pago de esos tributos para que los trabajadores, al reclamar sus derechos, no tengan que recurrir a un juicio, a un litigio contra su patrón, ya que es el Estado el que se encarga de proteger los intereses de los trabajadores y hacer efectivos en una forma administrativa todos los derechos que las mismas leyes establecen

en su favor".¹³ Las campañas electorales, especialmente para la Presidencia de la República, han ofrecido importantes aspectos de revisión de sistemas y procedimientos, como el que tocó censurar al general Obregón, de la administración de justicia y sus procedimientos que volvían nugatorios los derechos de los obreros. De su discurso, se desprende que al proyecto de ley al que se refería no era otro que, aquella iniciativa redactada bajo su gestión presidencial. Y es también de inferirse que, tampoco había variado el concepto de integración de los recursos financieros, mediante el impuesto y no por cotizaciones obreropatronales y aportación del Estado, toda vez que, así lo manifestó al señalar que "el capital pagará por adelantado todos los tributos que correspondan para las seguridades que deben existir en materia de trabajo".

El magnicidio del que fue víctima, apagó los acentos más vigorosos, de una de las voces de la Revolución, que siempre pugnó por la seguridad de los trabajadores.

¹³ Obregón, Alvaro. *Discursos*, segunda parte, pp. 382 y sigs. México.

Los partidos contendientes en aquella justa electoral incluyeron el postulado de seguro social, en sus plataformas de principios. El Partido de Previsión Social que fue uno de los que apoyaron la candidatura de Obregón, como el Partido Antirreeleccionista que sostuvo la del general Francisco R. Serrano, se aproximaban en el propósito de implantar un sistema adecuado de seguro.¹⁴

El Seguro Social en el Proyecto de Código Federal del Trabajo.—Antes de concluir el gobierno del general Calles, se renovaron las instancias de los sectores, para la reglamentación del trabajo, que suponía la reforma constitucional a fin de federalizar esa legislación. La Secretaría de Industria y Comercio designó a don Reynaldo Cervantes Torres para que presidiera la Comisión encargada de formular el proyecto de Capítulo del Seguro Social que, como parte del Código Federal del Trabajo, fue puesto a la consideración de la Convención obreropatrolal celebrada en México, del 15 de noviembre al 8 de di-

¹⁴ Serrano, Francisco R. *Manifiesto a la Nación*, p. 10. México, 23 de julio de 1927.

ciembre de 1928.¹⁵ La aportación más importante de dicho proyecto radica en que, por primera vez quedó planteado escuetamente, un régimen jurídico de seguro social. Hasta antes de ese, los proyectos y estudios realizados ya confundían al seguro con las cajas de ahorro, las mutualidades y los montepíos; ya lo identificaban con la participación en las utilidades de las empresas; en otros, se perdía toda noción de seguro obligatorio, al dejar al ámbito del seguro mercantil la garantía de los accidentes del trabajo y de la enfermedad; en fin, los más avanzados se circunscribían a tocar algunos aspectos de los seguros sociales, precisamente ya, en una época en que en otros países, el seguro social por su técnica e inmejorables ventajas había superado a los seguros sociales. El profesor Emil Schoenbaum ha concluido, después de analizar el proyecto referido que, "... tiene características muy importantes que lo distinguen de todos los proyectos elaborados hasta ese tiempo, y se basa en principios que se han respetado en la

¹⁵ Cervantes Torres, Reynaldo. *Código Federal del Trabajo*, capítulo Seguro Social. México 1928.

Ley actual" —se refiere a la Ley del Seguro Social vigente—. ¹⁶

En efecto, en el propio proyecto se establecía: a) El seguro social obligatorio en toda la República (art. 1). b) Comprendería los riesgos profesionales (accidentes y enfermedades profesionales), los riesgos no profesionales de enfermedades y accidentes sufridos por los trabajadores, cualquiera que sea su origen, invalidez, jubilaciones, muerte de los trabajadores, cualquiera que sea su origen, falta involuntaria del trabajo y necesidades de la familia por maternidad, enfermedades, muerte, viudez y orfandad (art. 2). c) Para efectos de la ley precisaba la terminología relativa a patrón y trabajador (art. 4); los asegurados serían los trabajadores y ellos y sus beneficiarios gozarían de las indemnizaciones y beneficios, que serían fijados en leyes reglamentarias, de acuerdo con los diferentes grados de incapacidad (art. 5). Tales derechos tendrían la condición de irrenunciables e inalienables ni susceptibles de gravamen (arts. 13 y 14); tampoco las indemnizaciones serían embargadas y quedarían exentas de todo im-

¹⁶ *Ibidem*, pp. 5 y sigs.

puesto (art. 18); d) Prevenía la aportación tripartita, la del Estado, de patrones y trabajadores (art. 3), salvo la destinada a la cobertura de los riesgos profesionales, que conforme a la Constitución era privativa en su totalidad de los patrones (art. 7 frac. IV, inciso d); las cotizaciones serían proporcionales al salario (art. 15); los patrones serían responsables de la cuota obrera, a cuyo efecto quedaban facultados para descontar periódicamente de los salarios las sumas respectivas (art. 16); pero dichos descuentos no se autorizaban cuando el salario fuera inferior a un peso, por día hábil de trabajo (art. 17). e) La organización y administración del seguro social quedaría encomendada a una institución denominada Institución Nacional del Seguro Social, domiciliada en la ciudad de México, pero con establecimientos en las localidades, por lo menos uno en cada capital de los Estados y Territorios, para un eficaz funcionamiento, a cuyo efecto contarían con sus propios consejos y juntas de vigilancia, integrados en análoga forma del constituido en la capital, al que estarían subalternados (arts. 6 y 7); sería administrada por un Consejo Directivo formado por repre-

sentantes del Estado, de los patrones y trabajadores, y se crearía un Consejo de Vigilancia integrado en análoga forma que el Consejo Directivo (art. 7 fracciones V y VI); se señalaban los departamentos del Instituto y atribuía al Consejo Directivo el nombramiento del personal necesario para su funcionamiento (art. 7, fracción VII); sus recursos se integrarían con las cuotas obreropatronales y la aportación del Estado, con las multas impuestas por violaciones a la ley y con los fondos provenientes de donaciones y legados (art. 7, fracción IV); en materia de inspección y vigilancia se aplicarían los preceptos de la Ley General de Sociedades de Seguros (art. 9), y sus inversiones tendrían gradación preferente a cualquier otra obligación sobre los mismos bienes (art. 11); las cantidades que recibiera por concepto de cotizaciones, no causarían ningún impuesto (art. 12).

f) Se establecía igualmente en toda la República, el seguro social potestativo que comprendería a los pequeños agricultores, pequeños patrones, artesanos y en general, a todos aquellos que, sin ser asalariados viven principalmente del producto de su trabajo, con la condición de que éste no sea mayor de \$4,000.00

(cuatro mil pesos 00/100) anuales (art. 23). g) Para resolver los conflictos que surgieren de la aplicación del seguro social, se sujetarían a la competencia de tribunales especiales, que estarían constituidos por un número igual de representantes de los patrones y trabajadores y presididos por un representante del Estado (art. 20). h) En los reglamentos respectivos se establecerían las sanciones para los infractores de la ley (art. 22). i) En tanto quedara constituida la Institución Nacional del Seguro Social, los patrones tendrían la obligación de proporcionar directamente a los trabajadores los beneficios establecidos por la ley, pero el importe de las erogaciones que con tal motivo hicieren, les sería aceptado como parte de las respectivas cuotas que tuvieran que pagar al seguro social.¹⁷

Por todas esas características, es evidente que, de haberse transformado el proyecto, al través de los conductos legislativos, en normas jurídicas, se habría anticipado la implantación del seguro social para beneficio de las clases trabajadoras de nuestro país. Sin embargo, se interpusieron circunstancias políti-

¹⁷ *Ibidem*, pp. 17 y sigs.

cas —las limitaciones impuestas por el Gobierno Provisional de la República al Partido Laborista y a la Confederación Regional Obrera Mexicana— que lo difirieron.

La Reforma Constitucional de 1929. — La enmienda constitucional del año 1929 —promulgada el 6 de septiembre— para la que medió iniciativa del Ejecutivo Federal —como Presidente provisional fungía el licenciado Emilio Portes Gil— abarcó dos objetivos trascendentales. Por el primero, atribuyó al ámbito de la Federación la legislación del trabajo, ya de necesidad inaplazable dada la importancia del Derecho del trabajo, que era concomitante con el desarrollo logrado por el movimiento obrero. Por el otro, integró la norma constitucional, con la precisión requerida, para dar expresión jurídica al régimen de seguro social. El antiguo clamor contra la inseguridad, del que habían sido intérpretes fieles los guías de la Revolución, los dirigentes de los trabajadores y los estadistas y al que, no pocos de ellos incorporaron la huella de su pensamiento y la aportación de sus convicciones, quedaba por fin consagrada, en forma la más diáfana, en la Carta Mag-

na. El texto modificado —artículo 123, fracción XXIX— establece: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedad y accidentes y otros con fines análogos.¹⁸ Conforme al mismo, recibía autonomía la legislación sobre seguro social. Por lo que, al proyectarse la Ley Federal del Trabajo ya quedaron escindidas de ésta las reglamentaciones relativas al seguro social. No es por demás, hacer hincapié en el acierto del Legislador, que consideró no solamente la conveniencia de la escisión formalista sino por las características propias y la magnitud de la evolución subsecuente del seguro social.

Por otra iniciativa del Ejecutivo Federal —julio de 1929— se presentó un proyecto de Código Federal de Trabajo que, en su artículo 60. transitorio facultaba al Ejecutivo para que en el término de un año expidiera la ley de seguros sociales, debiendo

¹⁸ Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. Período Extraordinario, XXXIII Legislatura, tomo IV, N° 1, 25 de julio de 1929, p. 33.

dar cuenta al Congreso del uso que hiciera de dicha facultad.¹⁹

El Partido Nacional Revolucionario, cuya Convención constitutiva se celebró en Querétaro, en marzo de 1929, en su Declaración de Principios postuló como una de sus finalidades primordiales, el mejoramiento integral de las masas populares²⁰ y como uno de los puntos de su programa de acción, enunciaba que, hacía suyo y lucharía porque se elevara a la categoría de ley el proyecto del seguro obrero, en la forma concebida y presentada a las Cámaras de la Unión por el general Alvaro Obregón.²¹ Sin embargo, poco después, se desechó definitivamente el propósito de volver al proyecto obregonista, lo que quedó de manifiesto al programarse la Ley Federal del Trabajo, en cuya exposición de motivos quedó asentado que, "el Gobierno Federal, compenetrado de que no es posible en el estado actual de las relaciones industriales establecer un sistema racional y equi-

¹⁹ Secretaría de Industria... *Proyecto de Código Federal de Trabajo*... p. 159. México.

²⁰ Partido Nacional Revolucionario. *Historia de la Convención Nacional Revolucionaria*, p. 49. México, 1929.

²¹ *Ibidem*, p. 41.

tativo de reparación de los riesgos profesionales, si no es por medio del seguro, considera que la reglamentación de esta materia que se hace en el proyecto de ley del trabajo como meramente provisional, y desde luego emprende un estudio tan serio como el asunto lo requiere, a fin de proponer en breve plazo al H. Congreso de la Unión un proyecto de ley sobre el seguro obligatorio".²² El régimen de referencia se limitó a señalar la obligación patronal para garantizar los riesgos profesionales, asegurando a su costa al trabajador a beneficio de quien deba percibir la indemnización, a condición de que el importe del seguro no sea menor que esa (art. 305).²³

Intentos durante la Administración del General Rodríguez.—El Congreso, atribuyó facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para que, en un plazo de ocho meses fuera expedida la ley del seguro. La Oficina de Previsión Social, en el año siguiente, inició por instrucciones del Presidente Abelardo L. Ro-

²² Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. Período Extraordinario, XXXIV Legislatura, t. II, N° 2, p. 13.

²³ *Ibidem*, p. 36.

dríguez los estudios respectivos. Y en febrero de 1934, el propio Presidente designó una comisión que formulara el proyecto de ley y su reglamento. Las características a que se contrajo fueron: a) el organismo de previsión sería único, denominado Instituto de Previsión Social; b) tendría proyecciones de seguro nacional, por lo que comprendería a todos los trabajadores de la agricultura, industria y comercio; c) los riesgos que ampararía: accidentes y enfermedades del trabajo, enfermedades generales, maternidad, vejez e invalidez. Los efectos del riesgo de cesantía serían atendidos al través de medidas que los evitarían o atenuarían, como agencias de colocaciones, orientación y reeducación profesional y la organización, fomento y subvenciones para obras públicas y empresas de utilidad social; d) sería obligatorio, pero además se preveía el seguro facultativo para dar la oportunidad de amparar a los ejidatarios, pequeños comerciantes, etc.; e) el instituto estaría integrado por representantes del Estado, patrones y asegurados y sería autónomo, con personalidad jurídica propia, sin fines lucrativos y con funciones y vigilancia determinadas por la ley, reservándose al Go-

bierno Federal la facultad de veto; f) la cuota o prima para cubrir el seguro de los diversos riesgos, sería uniforme y fijada en relación con el salario o ingresos de los sujetos al régimen y sus recursos provendrían de la aportación tripartita, esto es, el Estado, los asegurados y patrones, con excepción de la relativa a los riesgos profesionales exclusivamente a cargo de los patrones; g) las prestaciones quedarían divididas en numerario por subsidios y pensiones, y estas últimas, sólo excepcionalmente, se substituirían por indemnizaciones globales únicas; y, las prestaciones asistenciales que comprenderían: médico-quirúrgica, farmacéutica, aparatos de prótesis y ortopedia, hospitalización y reeducación profesional.²⁴

Fue hecha referencia de lo anterior, en el Informe presidencial —10. de septiembre de 1934—: "De la labor desarrollada en previsión social, puede señalarse la integración y continua tarea de la Comisión encargada del estudio técnico del seguro social, que ha formulado para dicho Instituto un amplio proyecto referente al campo de aplicación del seguro, a los

²⁴ Departamento del Trabajo. *La obra social del Presidente Rodríguez*, p. 294. México, 1934.

riesgos asegurables, a las maneras de otorgar las primas y calcularlas según los riesgos, y a las aportaciones del seguro, según los casos de accidentes. Asimismo, para proteger al trabajador, está en estudio la modificación del artículo 305 de la Ley Federal del Trabajo, a fin de obligar a los patrones al aseguramiento de sus operarios.²⁵

La segunda Convención nacional ordinaria del Partido Nacional Revolucionario—celebrada en Querétaro, el 4 de diciembre de 1933— aprobó el primer Plan Sexenal para la administración pública y señaló "la implantación del seguro social obligatorio, aplicable a todos los trabajadores, y que cubra los principales riesgos no amparados por la Ley Federal del Trabajo, es una de las cuestiones más trascendentales que tiene enfrente todo Gobierno revolucionario. Se expedirá una ley del seguro social en favor de los asalariados, sobre la base de la participación de las tres unidades concurrentes: Estado, trabajadores y patrones, en la proporción que un estudio detenido

²⁵ Secretaría de Gobernación. Informe rendido por el C. general Abelardo Rodríguez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1º de septiembre de 1934. México.

señale como equitativa".²⁶ Así, el Programa de Gobierno correspondiente al ejercicio de 1934, señalaba al Departamento de Trabajo la continuación de los estudios técnicos necesarios.²⁷

En el Mensaje presidencial del primero de mayo de 1934, se anunció el Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial. El Departamento del Trabajo convocó a los sectores obrero y patronal y a los técnicos en la materia, para su celebración el 18 de agosto del mismo año. El objeto fundamental del Congreso era el conocimiento preciso de la realidad sobre los problemas laborales y de previsión social, para que sus resultados de sentido práctico pudieran ser aplicables como normas de redacción de las reformas de la Ley Federal del Trabajo. A la Sección tercera del Congreso, correspondió ocuparse del seguro social. El dictamen de la Delegación oficial, fue adoptado por la comisión y a la postre, aprobado por el Congreso. Las bases que trazó para la organización del seguro consistieron en las siguientes: a)

²⁶ Partido Nacional Revolucionario. *Memoria de la Segunda Convención Nacional Ordinaria del...*: p. 86. México, 1934.

²⁷ *Ibidem*, p. 183.

el seguro social comprendería los riesgos sociales o sean enfermedades generales, maternidad, cesantía, vejez e invalidez, muerte y ayuda educacional; b) los asegurados serían todos los obreros industriales, empleados, profesionistas y obreros agrícolas; c) tendría carácter de obligatorio, pero se daría la posibilidad del seguro facultativo para los trabajadores independientes, artesanos, profesionistas libres, etc.; d) sería instituto único, autónomo y ajeno a fines lucrativos; su consejo de administración se formaría con representantes del Estado, patrones y obreros; e) las aportaciones serían tripartistas: Estado, patrones y obreros; f) para la cesantía, se implantarían medidas tendientes a evitar el paro forzoso. Dichas medidas consistirían en agencias de colocaciones, orientación y educación profesional, subvenciones, iniciación y fomento de obras públicas; g) las prestaciones se suministrarían en dinero y en asistencia médica, farmacéutica, hospitalización, aparatos y accesorios terapéuticos y ortopédicos, y reeducación; k) se prevería un régimen transitorio para ajustarse a las posibilidades y exigencias económicas de asegurados e instituto. Fue de mucha importancia que el

Congreso rechazara definitivamente, la tesis por la que se había querido confundir en una sola prestación la del seguro social y la de participación de las utilidades de las empresas.²⁸

Otros Intentos, Proyectos y Criterios, en el Sexenio 1934-1940.—Por Acuerdo Presidencial del 9 de julio de 1935 se ordenó al Partido Nacional Revolucionario constituir la Confederación Nacional Campesina y entre los motivos fundamentales para esa organización se indicó el de encauzar la legislación agraria sobre aspectos aún no previstos, tales como el seguro de vida campesino, seguro para enfermedades y accidentes en trabajos agrícolas. Y se encomendaba al Comité Ejecutivo Nacional del propio Partido la formulación de los proyectos de leyes respectivos.²⁹

El Ejecutivo Federal envió a las Cámaras —1935— un nuevo Proyecto de ley del seguro social, formulado el año anterior, cuyos aspectos fundamentales

²⁸ Departamento del Trabajo. *Memoria del Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial*. México, 1934.

²⁹ Partido Nacional Revolucionario. *La unificación campesina*, pp. 7 y sigs. México, 1936.

eran: a) el seguro social único y de carácter obligatorio, que sería encargado a un establecimiento público, como servicio descentralizado del Estado y bajo el nombre de Instituto de Seguros Sociales; b) su protección comprendería a los trabajadores asalariados, incluso a los trabajadores del campo, esto es, los peones aparceros y los peones arrendatarios y a otra clase de trabajadores con ingresos no superiores a un máximo determinado por el reglamento de la ley; c) se prevendrían y contrarrestarían los riesgos sociales siguientes: enfermedades profesionales y accidentes del trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez, invalidez y desocupación involuntaria. No se incluía la muerte como un riesgo, por la consideración que se hacía de que podría ser causada por la realización de los riesgos cubiertos y por otra, que más que un seguro social de muerte se procuraría fomentar la ampliación de los seguros privados contratados por empresas particulares, en un seguro popular de vida. Asimismo se preveía, paralelamente al régimen obligatorio, el seguro facultativo al que podrían ingresar los ejidatarios, los trabajadores independientes y los asa-

lariados con percepción de ingresos superiores al máximo dentro del que fuera obligatoria la afiliación, pagando íntegramente sus propias cuotas; d) se establecía la aportación tripartita de las cuotas por el Estado, asegurados y patronos, con la salvedad de las correspondientes al seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales que serían cubiertas exclusivamente por los patronos; e) sus prestaciones serían en numerario a corto y largo plazo y las de índole médica. La desocupación involuntaria no se consideraba propiamente, como un seguro, sino un conjunto coherente de medios tendientes a disminuir la amplitud de ese riesgo; f) el Instituto tendría personalidad jurídica, autonomía en su gestión, sin vocación a fines lucrativos y de composición mixta a través de la representación del Estado, trabajadores asegurados y patronos.³⁰ Sus órganos directivos serían la Asamblea General, integrada por representantes de las tres partes referidas, un Consejo Director como organismo de administración, un Presidente del Instituto con las funciones ejecutivas,

³⁰ Departamento del Trabajo. *Memoria 1934*, pp. 105 y sigs. México, 1935.

y una Comisión de Vigilancia para inspeccionar y controlar el funcionamiento de la institución; g) otras dependencias por causa de jurisdicción serían las cajas regionales y las cajas locales, con subordinación a los órganos directivos; h) los recursos provendrían de la aportación del Estado y de las cuotas obrero patronales y se establecía que, la guarda y gestión de todas sus disponibilidades quedarían encomendadas a una institución fiduciaria constituida con intervención del Instituto; i) para resolver los conflictos que surgieran entre el instituto, los asegurados y los patronos, con motivo de la aplicación de la ley, se establecería un procedimiento convencional que habría de desarrollarse en comisiones arbitrales. El proyecto de referencia enfatizó que el contenido esencialmente agrario que desde su principio tiene la Revolución Mexicana, constituía para el Estado la obligación de velar fundamentalmente por la suerte de los trabajadores agrícolas. A lo que estaban destinadas primordialmente, las Cajas Regionales y Locales, tal como lo expuso el licenciado Genaro V. Vázquez, en la Convención Pro Unificación Campesina del Estado de Mo-

relas, efectuada en Cuautla el 5 de octubre de 1935, al referirse a los ejidatarios que están expuestos a los riesgos propios de la producción agrícola que ya se consideraban riesgos sociales: "La nueva Ley de Seguros Sociales debe comprender disposiciones relativas a los riesgos de los trabajadores del campo, estableciendo que, mediante Cajas Locales de Seguros Sociales dependientes del Instituto de Seguros Sociales, los ejidatarios pueden contratar individualmente su seguro; pero las relaciones de derecho entre ellos y la organización aseguradora deberán tener como mediadora a la cooperativa establecida en cada ejido, de modo que ésta garantice al Instituto la solvencia en el pago de las cuotas . . . El proyecto de Ley de Seguros Sociales, que estudia el Departamento del Trabajo, establece que poco se irá ampliando el campo de aplicación de los seguros sociales, hasta proteger a todos los grupos de la población rural".³¹

El general Cárdenas, a la sazón Presidente de la República, en su discurso de 1º de enero de 1935

³¹ Vázquez, Genaro V. *Los problemas del trabajo y la revolución en México*, pp. 24 y sigs. México, 1936.

ofreció que se estudiaría cuidadosamente en el mismo año la creación, organización y funcionamiento del seguro social que cubriría los riesgos del trabajo, y que coordinaría el esfuerzo de los obligados concurrentes en su establecimiento.³²

En Orizaba, se publicó en mayo de 1936, por su autor don Valentín González un Estudio de Seguro General del Trabajo y Previsión Social que comprende el proyecto de Ley de Seguro General del Trabajo y Previsión Social, precedido de exposición doctrinal. Se trata de un seguro referido de modo general para su aplicación en todos los países. Por lo que, su autor, en abril de 1937 envió un ejemplar del mismo a la Oficina Internacional del Trabajo —la que lo reservó para estudio— para que fuera puesto a la consideración de la Conferencia Internacional del Trabajo. Sus características fundamentales son: a) La Institución del Seguro General del Trabajo y Previsión Social, quedaría instituida y considerada como de utilidad pública social en función de su fines (art. 21). Los

³² Discurso pronunciado el 1º de enero de 1935 por el C. Presidente de la República, p. 23. México, 1935.

derechos que al través de la misma se otorgarían, se considerarían como una ampliación de los derechos consagrados por la constitución de cada país (art. 22) con lo que se siguió evidentemente, la Constitución General de la República Mexicana, de 1917 —reformada en 1929—, que elevó a precepto constitucional el seguro social. b) El seguro tendría el carácter de obligatorio y permanente para todas las personas de ambos sexos, mayores de 16 años. c) Esas mismas, deberían pagar un impuesto, según porcentaje fijado por la ley (que remite a un decreto ulterior, artículo 47), sobre sus sueldos, salarios, haberes, rentas y utilidades en general, destinado a la creación, sostenimiento y fomento de la Institución (art. 1º). d) Los patrones —además del impuesto que les correspondería conforme a lo anterior—, pagarían una contribución más para la Institución, por la cantidad que la ley o su Reglamento establecería, por cada obrero, trabajador y sirvientes o domésticos, por lo que quedarían relevados de las obligaciones establecidas en su caso, por la legislación del trabajo referentes a enfermedades en general, accidentes de trabajo, jubilaciones e indem-

nizaciones (art. 6, fracción V). La misma obligación sería extensiva al Estado o Poder público, por los trabajadores o empleados a su servicio, los que tendrían dentro de la Institución iguales derechos que todos los trabajadores (art. 46). Los patrones descontarían de los salarios los porcentajes a cargo de sus trabajadores, para enterarlos en las oficinas recaudadoras de la Institución (art. 48). e) Las prestaciones cubrirían los riesgos señalados por la misma ley: Prestaciones médicas, indemnizaciones y pensión por el salario íntegro para las enfermedades y accidentes del trabajo (art. 11, fracciones I a IV). Jubilación con el goce íntegro del salario y prestaciones médicas al cumplir 30 años de prestar servicio a alguna empresa o patrón (fracción V). Jubilación, con el importe del salario mínimo oficial, al cumplir 60 años (fracción VI). Análogas prestaciones al cumplir 60 años, para los desocupados o inscritos con tal carácter en la Institución (fracción XI). Pensión por el importe del salario mínimo y prestaciones médicas, para la cesantía (art. 11, fracción VII y art. 15). Para los familiares de los trabajadores; de los desocupados y de los

industriales y comerciantes de escasa importancia, la asistencia médica, internación en sanatorios y asilos (art. 17, fracc. I). Las viudas de los trabajadores, que al fallecimiento del cónyuge hubieren cumplido 60 años, sin recursos y sin hijos en condiciones de sostenerlas, tendrían derecho a una pensión equivalente al cincuenta por ciento de su salario, bien que éstos, hubieren tenido la condición de trabajadores jubilados o pensionados (fracc. III); las cónyuges supérstites que no reunieran las condiciones anteriores, podrían inscribirse como desocupadas (fracción II); en el caso de las que tuvieren hijos menores de 16 años, disfrutarían de una pensión mejorada en atención al número de hijos, que en ningún caso sería inferior al salario mínimo (fracción IV). Para los huérfanos de padre y madre, menores de 16 años, se les otorgaría una pensión desde la fecha de orfandad hasta llegar a esa edad. El monto de la pensión sería señalado por un Reglamento de la ley, la que ningún caso sería inferior al salario mínimo cuando fueran más de 3 los huérfanos y que, de ser más reducido su número, no podría llegar a ser inferior al cuarenta por ciento

del propio salario (art. 18). Protección económica por cesación del trabajo con motivo de conflictos obrero patronales (art. 11, fracc. VIII). Cuando por requerirlo la enfermedad hubiera necesidad de cambio de clima, se suministraría el salario íntegro y las atenciones médicas, por todo el tiempo que a juicio de los facultativos se hiciera necesario (fracción XII). Al ocurrir la defunción del trabajador, desocupado o jubilado, sus familiares o deudos percibirían en calidad de paga de marcha para sus funerales la cantidad de \$ 40.00, así como la excepción del pago de derechos por sepultura (art. 56). Por...privación de la libertad de los trabajadores o de los desocupados, los familiares percibirían el importe del salario mínimo mientras recobran su libertad (art. 57). Para los trabajadores del campo que lo hagan por cuenta propia, serían indemnizados con el importe total o parcial, según fuera la pérdida de sus cosechas por causas ajenas a su voluntad, como heladas, granizo y sequías; la indemnización consistiría en el importe del salario mínimo y por el tiempo que hubieren destinado a sus labores (art. 62). f) La integración, administración y vi-

gilancia de la Institución sería por conducto de los sectores obreros y patronal, por partes iguales, y bajo la supervisión del Poder público, por medio de inspectores oficiales (arts. 69 y 84). g) El artículo 51 prohibía estrictamente la mendicidad. h) Se señalaban sanciones por la violación de la ley (arts. 117 y siguientes), concediéndose acción popular para denunciar dichas violaciones y los casos de fraude (art. 121). Las penas establecidas ofrecían una escala que iba del arresto a la prisión. i) Por el artículo 78, los sindicatos podrían ir a la huelga o a la suspensión de las labores para obligar a los jueces a cumplir sus obligaciones, cuando los procedimientos o sentencias de éstos se estimare por aquellos que habían sido inocuos. En cuyo caso, también tendrían la protección económica de la Institución durante tales huelgas.³³

En torno de ese proyecto, cuyos rasgos característicos de manera general han sido expuestos, se constituyó en Orizaba la Sociedad Pro Implantación del Seguro General del Trabajo y Previsión Social,

³³ González S., Valentín. *Un estudio de seguro general del trabajo y previsión social*. Orizaba, 1936.

con la finalidad primordial indicada en su propia denominación.

En la Secretaría de Gobernación se elaboró una nueva iniciativa —27 de diciembre de 1938— que el Presidente de la República turnó a las Cámaras. Dicha iniciativa se refería a un régimen de aseguramiento obligatorio y de medidas contra la desocupación involuntaria. En general, ofrecía similares caracteres del anterior proyecto de la propia Administración cardenista, en lo referente a los riesgos amparados y prestaciones, aportaciones y representación, seguro facultativo y normas para dirimir los conflictos. Difería en su denominación, que sería la de Instituto Nacional de Seguros Sociales. Y su funcionamiento se iniciaría el primero de julio de mil novecientos cuarenta (art. IV transitorio).³⁴ Aun cuando en la denominación se aludiera a los seguros sociales, debe considerarse que no se trataba más que de una reminiscencia, pues el proyecto en su estructura coincidía con la del sistema del seguro social.

³⁴ Secretaría de Gobernación. *Proyecto de Ley de Seguros Sociales*. México, 1938.

En el Informe presidencial —1º de septiembre de 1940— se aludió al anterior, en los términos siguientes: "El Gobierno manifiesta, además, que no hubiera querido dejar pasar la etapa de su administración sin haber promovido la iniciativa de la Ley del Seguro social, cuya presencia en nuestro sistema de instituciones, se hace inaplazable. Al efecto, fue sometido a la consideración de las Cámaras Legisladoras el proyecto correspondiente".³⁵ Se hizo tal esfuerzo durante el período extraordinario de sesiones, iniciado el 25 de julio del año citado.

Los repetidos intentos y proyectos habían contribuido a avivar la conciencia social sobre la impostergable necesidad del seguro obligatorio y también, habían logrado, como un esfuerzo persuasivo generalizado el esclarecimiento y la precisión de los conceptos. Criterios los más avanzados, prevalecían señalando que, la redacción de una ley de seguros sociales había sido ya de constante estudio por los Gobiernos revolucionarios y por los trabajadores y patrones en sus reuniones ya que, a unos y a otros

³⁵ D.A.P.P. Informe del C. Presidente de la República, H. Congreso de la Unión, 1º de septiembre de 1940.



convenía el establecimiento de los seguros sociales. Los riesgos del trabajo, cuya carga, la legislación hizo recaer en el empresario, conforme a la teoría del riesgo profesional, resultaba un sistema inoperante mientras cada patrón tuviere que afrontar aisladamente las responsabilidades económicas inherentes a los riesgos de sus trabajadores, sobre todo fuera de la gran industria, por lo que devenía imperativo que el riesgo profesional debería funcionar respaldado por el seguro obligatorio, para garantizar plenamente a la sociedad una seguridad absoluta, en el sentido de la reparación de las consecuencias del riesgo, con lo que dejarían de recaer sobre la misma colectividad, con sus repercusiones graves y perjudiciales. Además, el seguro daría lugar a una mejor previsión de los riesgos aumentando el nivel de seguridad del medio en que se desenvuelve la vida de los trabajadores. Los trabajadores, como la clase económicamente débil no sólo están expuestos a los riesgos profesionales sino también, a los derivados de la convivencia social, es decir, a los llamados riesgos sociales. De ahí que, en los diversos incidentes de la lucha de clases, ca-

bía advertir la pugna cotidiana de los trabajadores organizados para obtener, al través de los contratos colectivos de trabajo, garantías contra los riesgos sociales y también, así era explicable que, la clase patronal hubiera reconocido paulatinamente la justificación que existe para que de la riqueza producida se destinara una parte a la previsión de los riesgos de los asalariados, lo que era notorio en los contratos colectivos de trabajo, en los que se habían venido incluyendo cláusulas relativas a las enfermedades no profesionales, a las pensiones de retiro por vejez e invalidez y aún, a ciertos auxilios en caso de desocupación involuntaria. Existía la unificación de criterios respecto del principio sustentando por la Oficina Internacional del Trabajo, en el sentido de que el único riesgo que amenaza a los trabajadores y a los económicamente débiles, sin importar la causa ni la ocasión, es el que pone en peligro los ingresos que permiten garantizar la subsistencia. Como complemento de ese principio, el concepto sobre la sociedad que la considera como una organización de lucha contra los riesgos que amenazan a los individuos. De ahí, para los traba-

jadores y los económicamente débiles el derecho a un firme amparo social contra ese único riesgo que sintetiza a todos los que sobre ellos pesa y correlativamente, la obligación vital para la colectividad, de otorgar el amparo y garantizar a los elementos integrantes del sector en que se apoya la producción. Una garantía de semejante envergadura no podía dejarse exclusiva e individualmente a cargo de los patrones, por requerirse una potencia económica que ellos solos no podrían aportar de manera suficiente para logro del fin perseguido, por lo que es concerniente al Estado la atribución de organizar la protección social, mediante el establecimiento de un servicio público descentralizado, encargado de atender y garantizar la reparación de los riesgos sociales. La implantación de ese servicio habría de significar a la postre, una reserva nacional de previsión muy cuantiosa, cuya inversión después de cubrirse las erogaciones propias de sus fines, sería utilizable como un medio poderoso para encauzar la economía general, de este modo se conseguiría reforzar

su acción benéfica, operante en la vida y en la transformación de la sociedad.³⁶

Establecimiento del Seguro Social. — En el segundo Plan Sexenal, el Partido de la Revolución Mexicana sostuvo que la acción gubernativa estaría encaminada a conservar y acentuar el carácter protector de la legislación del trabajo y a establecer el reconocimiento en el Derecho obrero, de la participación de la clase trabajadora organizada en las responsabilidades directivas de la producción económica y de los servicios públicos. Por lo que, una de sus realizaciones sería la de “proteger a los asalariados contra las contingencias que les restan capacidad para ganar el salario ”;³⁷ y como un punto de ese programa se fijaba que “durante el primer año de vigencia de este Plan, se expedirá la Ley del Seguro Social que deberá cubrir los riesgos profesionales y sociales más importantes, cuyo capital habrán de aportar la clase patronal y el Estado, y en cuya organización y administración, debe inter-

³⁶ Secretaría de Gobernación. Proyecto de Ley de seguros...

³⁷ Partido de la Revolución Mexicana. *Segundo Plan Sexenal 1941-1946*, pp. 99 y sigs.

venir la clase obrera organizada".³⁸ El candidato postulado para la Primera Magistratura por el propio Partido, general Manuel Avila Camacho, al concluir su campaña política en Puebla, aludió en la síntesis de su pensamiento político, que "el país reconoce y defenderá como un patrimonio histórico, que nadie podrá arrebatarse, la justicia de sus reivindicaciones; funda en la organización responsable y ordenada de las clases trabajadoras la garantía de la seguridad social; aspira al afianzamiento de la vida institucional; exige el pleno goce de sus libertades y rechaza toda idea de retrocesos en la marcha ascendente de la Revolución". Con mayor amplitud y precisión, su ideal de seguridad social quedó delineado, en el mensaje dirigido a la nación, al rendir la protesta de Primer Mandatario. En esa ceremonia manifestó: "No olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos de haberse logrado: El desempleo y los bajos salarios que existen en nuestro país, reclaman las

³⁸ *Ibidem*, p. 102.

³⁹ Partido de la Revolución Mexicana. *Avila Camacho y su ideología*, p. 70. México, 1940.

oportunidades de vivir dignamente; el hombre que tiene trabajo necesita la certidumbre de que los beneficios de sus contratos colectivos, sean permanentes; y, por otra parte, todos debemos asumir, desde luego, el propósito —que yo desplegaré con todas mis fuerzas— de que en 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, en la vejez, para substituir este régimen secular que por la pobreza de la Nación hemos tenido que vivir”.⁴⁰

A la tesonera convicción de tan preclaro estadista, correspondería la realización del viejo anhelo de la seguridad. Como primer paso, se creó a principios de 1941, el Departamento de Seguros Sociales dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Al mismo quedó confiado el “estudio de proyectos que se relacionen con el establecimiento de seguros sociales sobre la vida, invalidez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y ac-

⁴⁰ Secretaría de Gobernación. Mensaje... 1º de septiembre de 1940, p. 4.

cidentes, de acuerdo con lo ordenado por la fracción XXIX del artículo 123 constitucional; recopilación de datos estadísticos e informaciones necesarias para el desarrollo de los trabajos antes indicados; y vigilancia del cumplimiento de las normas legales del Seguro Social".⁴¹ Un anteproyecto de Ley de Seguros Sociales fue elaborado bajo la dirección del Departamento citado, en cuyo estudio se tomaron en consideración proyectos antes formulados, así como las observaciones y sugerencias que habían suscitado.

Posteriormente, el anteproyecto sirvió de base para los trabajos de la Comisión redactora de la Ley del Seguro Social. Dicho anteproyecto reiteraba la denominación de Instituto Nacional de Seguros Sociales, incluía el seguro por muerte de que habían adolecido los proyectos de los años 1934 y 1938, y en términos generales, procuraba mayor amplitud a la vez que precisión a los principios, sistemas y procedimientos del Seguro Social".⁴²

⁴¹ Reglamento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Art. 39.

⁴² Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Anteproyecto de Ley de Seguros Sociales. México, 1941.

La segunda medida de significación en esta etapa culminante, fue la derivada del Acuerdo Presidencial —publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 1941— por el que se creó la Comisión Técnica con el objeto de elaborar el proyecto de Ley del Seguro Social, teniendo como base el anteproyecto formulado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.⁴³ Sus considerandos reflejan las apreciaciones de la situación nacional e internacional que concurrían para la inmediata formulación de la ley mencionada. Se aludía, al compromiso asumido por el Ejecutivo, en el mensaje del 1º de diciembre de 1940 citado; a que tal compromiso obedeció al deseo de realizar los anhelos consagrados en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución y de acatar el mandato contenido en el artículo 8º transitorio de la Ley General de Sociedades de Seguros, así como de dar efectividad al artículo 305 de la Ley Federal del Trabajo. Por otra parte, se puntualizaba el imperativo del aseguramiento obligatorio si se consideraba que, en

⁴³ *Diario Oficial de la Federación*, t. CXXVI, Nº 32, 18 de junio de 1941, p. 7. México.

todos los países de Europa y aproximadamente un noventa por ciento de la población del Continente Americano, ya disfrutaban de una legislación de seguros sociales, lo que dejaba a México como una excepción no obstante el sentido social de su movimiento popular, su evolución política y legal y la tendencia revolucionaria de proteger al pueblo productor. También se refería que, la Oficina Internacional del Trabajo había hecho a todos los países, múltiples recomendaciones en materia de seguros y previsión social, cuidadosamente acatados por esos y que, no existía razón para que nuestro país permaneciera al margen de tal movimiento social, al que estaban adheridos la mayor parte de los pueblos civilizados. Asimismo, con remembranza a los muchos esfuerzos desplegados para dar vida al seguro social, se indicaba que el establecimiento del seguro social había sido tema abordado frecuentemente en las reuniones de trabajadores y patrones y que en las mismas, se había concluido por pedir el establecimiento de un régimen de seguro. Otro motivo invocado consistía en la necesidad de dar cumplimiento al segundo Plan sexenal, en lo pre-

venido por el capítulo de Trabajo y Previsión Social —antes relacionado—. Por último, se concluía que, para efectuar los estudios preparatorios que habrían de culminar con la elaboración de la iniciativa de ley, en los que participaran técnicos especializados en la materia, representantes oficiales y representantes de los diversos sectores sociales, el Ejecutivo consideraba conveniente que funcionara una Comisión Técnica adscrita a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.⁴³ Dicha Comisión se integraría conforme al artículo 2º del Acuerdo citado, por Delegados de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de la Economía Nacional, de Hacienda y Crédito Público, de la Asistencia Pública, del Departamento de Salubridad Pública; por siete Representantes de las agrupaciones obreras, e igual número de Representantes de las organizaciones patronales. Se atribuía —artículo 5º— al Delegado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la función de Presidente de la Comisión. Bajo la presidencia del señor Ing. Miguel García Cruz, la Comisión Técnica se

⁴³ Diario Oficial de la Federación. Tomo CXXVI N° 32, 18 de junio de 1941, p. 7. México.

avocó al trascendental cometido que le había sido confiado. La aportación matemático-actuarial correspondió al Profesor Emil Schoenbaum y cabe recordar que, las bases actuariales habían sido el punto vulnerable de intentos anteriores.

La Dirección General de Estadística, dependiente de la Secretaría de la Economía Nacional y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social habían iniciado desde una década antes, la compilación de datos estadísticos que pudieran tener aplicación para los estudios sobre el seguro social. Esa tendencia llevaron los cuestionarios de los censos industriales de 1935 y 1940; y el mismo objetivo se persiguió con la planeación de la estadística industrial por períodos trimestrales y semestrales de los salarios. La Secretaría del Trabajo, procuró allegarse los datos convenientes al planear las estadísticas del trabajo y especialmente, las de los riesgos profesionales. Tales fueron los materiales disponibles para los estudios actuariales. A los que se aunó otro recurso, el aprovechamiento de las experiencias de aquellos países que ofrecían la mayor similitud con las con-

diciones bio-demográficas y médico-sociales de México.⁴⁴

De todas esas arduas tareas, se hizo mención en los Informes Presidenciales. En el de 1º de septiembre de 1941, con referencia a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se señaló que, había dado impulso principalmente, al proyecto de legislación sobre seguro social obligatorio.⁴⁵ Con mayor amplitud se expresó en el de 1º de septiembre de 1942: "Se formuló la iniciativa de Ley del Seguro Social, después de auscultar la opinión pública, de analizar los proyectos anteriores y de recoger la opinión técnica de la Oficina Internacional del Trabajo. Esta iniciativa prevé la implantación del seguro sobre los diversos riesgos profesionales y no profesionales que abarca; garantiza los derechos adquiridos en los contratos colectivos; se propone crear un instituto de servicio público, descentralizado, con representación de Gobierno, trabajadores y patrones, y procu-

⁴⁴ Stein, Osvald. *Opinión de la O.I.T. sobre el Anteproyecto de Ley del Seguro Social, en el Seguro Social en México*, p. 26.

⁴⁵ Congreso de los Estados Unidos. Cámara de Diputados. Primer Informe que ante la XXXVIII Legislatura del Congreso, rindió el C. Presidente de la República... p. 63. México, 1941.

ra todas las garantías deseables para la inversión y manejo de los fondos que se acumulan con los cuales se intentará extender los beneficios del seguro a trabajadores desprovistos de protección contractual".⁴⁶

Un ciclo de conferencias —inaugurado en el Palacio de Bellas Artes, el 11 de octubre de 1942— llevó la tendencia de la difusión del proyecto de Ley del Seguro Social. Como síntesis de las motivaciones patrióticas, económicas y éticas, en que estaba inspirada dicha iniciativa, fue esbozada por el Presidente de la República, en la memorable ceremonia inaugural que, el seguro es una provechosa demostración de la solidaridad nacional. Su existencia, al extender la superficie de responsabilidad ante los peligros, robustece el sentido de la cohesión patria, crea nuevos y fuertes vínculos entre el Estado, el trabajo y el capital, y mediante una adecuada distribución del costo de las prestaciones entre la generalidad de las empresas, pone a salvo de esas contingencias a muchos inversionistas que, en

⁴⁶ Secretaría de Gobernación. Informe que rinde el C. Presidente de la República . . . p. 69. México, 1942.

la práctica, imponen indemnizaciones ruinosas por siniestros imprevisibles. Desde el punto de vista ético, el seguro social se presenta con caracteres de trascendencia indiscutible, porque suprime la errónea noción de que la ayuda al trabajador es un acto de beneficencia o de caridad. Es así como fortalece un principio humano y eleva el nivel espiritual de quien lo disfruta, ahondando en él, de manera concomitante la evidencia de sus deberes, puesto que, en un régimen de aspiraciones democráticas rectas, a todo derecho corresponde una obligación: la de servir mejor a la comunidad que lo garantiza.⁴⁷

Posteriormente, fue recibida en la Cámara de Diputados la iniciativa de ley, la Comisión de Previsión Social se ocupó de su estudio y dictamen, que recayó en sentido aprobatorio y en que se dejó puntualizado que, "la propia iniciativa corresponde a un propósito expresado ya por nuestros Constituyentes, de establecer en México un régimen de seguridad social para proteger las reservas humanas de la Nación y complementar la obra legislativa en

⁴⁷ Instituto Mexicano del Seguro Social. *El Seguro Social en México*, pp. 66 y sigs. México, 1943.

favor de los económicamente débiles; ...constituye la expresión de una de las orientaciones fundamentales del régimen, consistente en lograr el positivo beneficio de todos los elementos que integran la Nación; ... obedece a los postulados fundamentales que han normado el curso de la Revolución Mexicana y constituye un paso más en la tarea de proteger los intereses populares".⁴⁸ Al turnarse la misma, a la Cámara de Senadores, correspondió a la Comisión de Previsión Social y a la segunda de Trabajo emitir el dictamen respectivo, que versó entre otros fundamentos, sobre los siguientes: "La iniciativa presentada por el C. Presidente de la República significa el cumplimiento de promesas gubernamentales, de compromisos internacionales de solidaridad continental para conservar la riqueza humana, tesoro más valioso de todas las naciones y el pago de una deuda contraída con el pueblo por la Revolución Mexicana. Este ordenamiento, con alteza de miras, está inspirado en las tendencias más avanzadas de la doctrina universal que rige la seguridad colectiva.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 195.

Se trata de un código integral de seguros, que cubre todos los riesgos y beneficia a todos los trabajadores; sin embargo, apenas constituye un código mínimo de prestaciones que se irá mejorando gradualmente, en el tiempo y en el espacio, de acuerdo con las experiencias y la capacidad económica de la Nación. Su aplicación será escalonada y prudente, adaptada estrictamente a las posibilidades y viabilidad de ejecución. Es una iniciativa científicamente elaborada, que tomó en consideración la opinión justiciera de los sectores directa e indirectamente interesados, a fin de responder a ansias legítimas y auténticas del concierto que integra nuestra estructura colectiva, inspirándose en el móvil vital de la solidaridad nacional; ...es indiscutible la oportunidad actual para establecer el régimen del seguro social obligatorio, porque se aumentará el índice del bienestar social de la población trabajadora y se avoca desde luego a la resolución de los problemas económicos, sociales y políticos que surgirán, apenas firmado el armisticio, en los primeros años de la post-guerra".¹⁹

⁴⁹ *Ibidem*, p. 214.

CAPITULO III

LA ETAPA DEL SEGURO SOCIAL

Los Principios Económicos, Políticos y Sociales.—

La demora en el advenimiento del seguro obligatorio abrió, sin embargo, una oportunidad venturosa para ser estructurado sobre los principios de unidad legislativa, por el que se involucra en una sola ley la totalidad de los riesgos, para lograr el sistema único, de seguridad social; de unidad institucional, por el que se alcanza la centralización y coordinación administrativa, de las que derivan a su vez, una misma gestión y la unificación técnica para el múltiple y complejo sistema de seguro; y de unidad financiera, por la que se resuelve el agrupamiento por tasas según afinidad de contingencias, esto es,

la cuota unitaria para las ramas de enfermedad-maternidad, y de invalidez-vejez-muerte, con la que se realiza el sostenimiento de los cinco riesgos enunciados.

En contraposición del sistema unitario descrito se contemplaba, en los países que se habían adelantado en la adopción de los seguros sociales, una situación de tal dispersión en materia legislativa, institucional y financiera, que se traducía en desorganización, ineficacia y elevados costos de los propios sistemas de seguros. De lo que no puede advertirse, la pérdida de influencia de tales organismos y servicios sobre las condiciones sociales y económicas de las clases trabajadoras a las que estaban destinados. Así se daba la concurrencia de seguros, facultativo y privado para la cobertura del riesgo profesional; seguro profesional para la protección de ciertos grupos y categorías de trabajadores; seguro parcial, extensivo en su amparo a sólo algunas especies de riesgos; seguro social, total y general—en fase más evolucionada— por el que se había hecho factible la incorporación en una sola ley de todos o la mayor parte, de los riesgos para la ge-

neralidad de las profesiones laborales, pero sin llegarse a la etapa del seguro social integral; esto es, el sistema con la totalidad de beneficios, para aplicarse por generalización a toda la población. Lo anterior daba lugar a la pluralidad de entidades aseguradoras, multiplicidad de procedimientos, inconexión de los servicios, escisiones patrimoniales, dispersión de las reservas y exagerados costos de operación.

Otro principio adoptado por la Ley, fue el de universalidad concerniente a la población amparada por el régimen, referido al aseguramiento de los asalariados, esto es, a la categoría de trabajadores económicamente activos, siguiendo un concepto eminentemente laboral y no el estrictamente social, por virtud del cual es de extenderse el aseguramiento a la clasificación de los económicamente débiles. Por lo que hace al aseguramiento de los asalariados quedó establecida una gradación para incorporar al régimen en etapas subsecuentes, para la que mediarían decretos del Ejecutivo Federal, a los trabajadores al servicio del Estado, de empresas de tipo familiar, a domicilio, domésticos, del campo, tem-

porales y eventuales (art. 6º del texto original de la Ley); y el otro aspecto del principio de universalidad atinente al campo de aplicación del seguro social, de índole territorial, también se sujetó a una mecánica prevista por la Ley para extenderlo gradual y paulatinamente, al territorio nacional.

Por lo que hace a la distribución del sostenimiento del sistema, es tripartita. Al patrón corresponde el porcentaje mayor, y al Estado y al trabajador el equivalente a la mitad de la parte a cargo del patrón, salvo para el trabajador con salario mínimo y los aprendices, cuyos aportes son a cargo patronal exclusivamente. Se mantuvo la tesis de que el sostenimiento del riesgo profesional corresponde privativamente a los patrones. La cuota reunía condiciones de uniformidad e igualdad, por lo que sin atenerse a las características individuales de ciudadanía, sexo, edad, estado civil, sólo se funda en un dato de interés colectivo, que es el salario, mediante una gradación ascendente por grupos de salarios en los que mientras más elevado es ese, mayor es la cuantificación de la cuota, por un principio de ética laboral, en el sentido de que, los mejor remunerados tie-

nen el deber social de contribuir y soportar parcialmente, en la medida de sus alcances, lo que para los de bajos salarios se traduciría en aminoración gravosa. En esta forma se coadyuva al equilibrio entre el asalariado con repercusiones positivas para el salario real de los trabajadores escasamente remunerados. Y otra apreciación de ética social adoptada, fue el de un incremento mayor de lo que pagan las generaciones jóvenes por el seguro de invalidez y de vejez sobre el costo uniforme, en favor de las generaciones longevas, para las que ni siquiera cabrían consideraciones culposas de no haber cotizado por no existir, cuando fueron jóvenes, el régimen de seguro social. Inclusive se previó una reglamentación transitoria más favorable para las generaciones en edad avanzada (art. 7º transitorio del texto original de la Ley).

El concepto del seguro contra la pérdida del salario, se nutre en el principio universal de justicia social, que a la postre, fue definido en Filadelfia, en 1944: "Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en

condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica, y en igualdad de oportunidades".¹ Por lo que, atenta la seguridad económica no sólo es de protegerse a los asalariados contra los riesgos durante los períodos en que permanecen económicamente activos sino también, durante los de incapacidad y de invalidez.

Un ideal que en su desdoblamiento conjuga la prevención y la reparación —de tendencia plena—, de los riesgos, es el que influye lo relativo a los riesgos biológicos y estados patológicos. A la salud se tiene derecho por la sola convivencia social. Para el cuidado de esa se establecieron prestaciones de atención médica preventiva, curativa y reeducativa. Correlativamente, la prestación pecuniaria, que consiste en el subsidio, durante los períodos de incapacidad, con que se compensa el salario dejado de percibir. La que es mayor para el riesgo profesional, en que no sólo se trata de reparar el daño físico y económico sino también, el trauma moral que, como secuela del riesgo, deja al trabajador.

¹ Conferencia Interamericana de Seguridad Social. *Rumbos para la Seguridad Social*, p. 15. México, 1953.

Para la maternidad, se previeron prestaciones médicas y económicas, según categorías de aseguradas y beneficiarias. Son complementarias la ayuda para la lactancia y la canastilla para el infante.

El riesgo de cesantía quedó condicionado a la pérdida de trabajo o reducción del mismo por causa de edad (60 años cumplidos). Sobre este punto, cabe recordar que la Ley del Seguro Social es un código mínimo, por lo que no es de excluirse la aspiración a una protección más amplia, derivada de argumentos eminentemente sociológicos, de manera particular, para el paro a causa de recesión económica. Es un hecho incontrovertible, que el obrero mexicano soporta análogos rendimientos que el de los países más industrializados, por lo que existe paridad de condiciones para la protección de ese riesgo.

Las asignaciones familiares, que tanta importancia revisten en los países europeos en función del fomento de la natalidad, la cual representa en México, uno de los índices más elevados comparativamente con otros países, se excluye que pudieran abrigar similares objetivos de los de Europa, y sólo

apuntan en nuestra legislación, como mejoras en las prestaciones en numerario, por las que se ven incrementadas las pensiones en porcentajes proporcionales al mayor número de hijos. Sobre el particular, y derivada de otro hecho social, notorio en los grupos de salarios bajos y en los de económicamente débiles, el de que la familia es más prolixa, cabe la aspiración a la protección mediante las asignaciones familiares, no por razones de fomento de la natalidad, sino para la formación de la infancia sin las preocupaciones y embates de la miseria. Desde luego que, los menores de 16 años por tener como la cónyuge del trabajador asegurado, carácter de beneficiarios del régimen de seguro obligatorio, reciben las atenciones y cuidado de su salud, lo que ya es una marcada tendencia en pro de una infancia más sana.

El otorgamiento de las prestaciones se sujeta al acaecer del riesgo, tiempo de espera, duración, edad, y dependencia económica, sin que deban coincidir necesariamente, sino según el riesgo de que se trate para generar el ejercicio del derecho a la prestación.

Como otro principio connotativo del seguro so-

cial, quedó adoptado el de la estructura de la entidad aseguradora en un todo orgánico, con exclusividad en las múltiples y complejas funciones. Por este principio de corporización única, la organización y administración del seguro están confiadas a una Institución descentralizada del Estado, de la que derivan su autonomía que ejerce al través de su personalidad jurídica y que está condicionada a la representación estatal, y de los sectores patronal y obrero. Las motivaciones que contribuyen a lo anterior, son de índole social, en cuanto que se basa en la igualdad de trato para todos los trabajadores asegurados; económico, en lo que hace a la economía de procedimientos y unidad de la técnica que disminuyen los costos; y, política, en lo que atañe al interés del Estado de centralizar sus directrices políticas sobre el servicio público que es el seguro, en una entidad responsable de su cumplimiento. La representación en la Asamblea General, Consejo Técnico y Comisión de Vigilancia está en razón directa de las finalidades esenciales del seguro social como factor de equilibrio entre las clases sociales;

y de la participación de los sectores organizados de la producción en función de sus intereses de clase.

Resta tocar un aspecto más. Por la falta de un régimen de seguro social, se habían incorporado en los contratos colectivos de trabajo diversas prestaciones, que por su naturaleza están identificadas con las del seguro obligatorio. Lo que se había logrado como conquistas obreras al través de la lucha de clases y del ejercicio del derecho de huelga consagrado por la Constitución. La disparidad de prestaciones según los contratos colectivos y la manifiesta superioridad en varios, respecto de las propias prestaciones del seguro social, constituyeron una causa de dificultades para los anteriores proyectos sobre el seguro obligatorio, así como de reticencias de trabajadores y de patrones, pues ni aquéllos podían ceder en las conquistas alcanzadas ni éstos se desentendían de suspicacias en el sentido de la elevación de costos de la producción, al suponerse la estandarización de las prestaciones al nivel de las establecidas en los contratos colectivos más avanzados, y tampoco faltaban empresarios que pugnaron por una nivelación decreciente de las prestaciones, con

lo que de este modo buscaban liberarse de las que según su criterio eran excesivas. Una fórmula verdaderamente conciliadora aportó la Ley del Seguro Social, ya que, se obliga al patrón a asegurar a los trabajadores, sin menoscabo de las prestaciones que por los contratos colectivos de trabajo sean superiores a las que otorga el seguro; y se establece un procedimiento de valorización actuarial de los contratos colectivos, para efectos de disminución de las cuotas, en proporción al costo de las prestaciones superiores de las del seguro.

La Influencia de la Solidaridad Internacional.— Existe una tesonera influencia tendiente a dar uniformidad a los principios de la justicia social. La idea de una legislación social internacional del trabajo surgió en un estudio de Robert Owen, acaudalado industrial de origen escocés. A lo largo del siglo XIX, otros pensadores aportaron ideas con finalidades similares. Incluso, con la intervención del emperador de Alemania, reunióse en Berlín —1890—, una conferencia internacional en la que estuvieron representados trece países europeos y de cuyas deliberaciones se adoptaron resoluciones sobre el trabajo

en las minas, el descanso dominical y la protección del trabajo de los niños. En 1901, se fundó en Bruselas, la Asociación Internacional para la Protección de los Trabajadores. La fuerza de los sindicatos europeos y de los de Norteamérica contribuyó en gran parte, a la incorporación en el texto del Tratado de Versalles de la parte denominada "Organización del Trabajo" en que se fundó la creación de la "Organización Internacional del Trabajo." La acción de este organismo, que congrega a las más de las naciones, ha sido de gran trascendencia para el progreso de los postulados de justicia social.²

Para el tema que se aborda, el impulso dado por la propia Organización, primeramente, para los seguros sociales, más adelante para los desarrollos del seguro social y, después de la Segunda Guerra Mundial, para la seguridad social constituyen una acción continuada de solidaridad social internacional, que ha inducido a los Estados miembros, que han ratificado los convenios adoptados por la propia Organi-

² Organización Internacional del Trabajo. *Treinta años de combate por la justicia social*, pp. 19 y sigs. Ginebra, 1950.

zación, a un mejoramiento notorio en las condiciones de vida y la seguridad de los trabajadores.

Los fundamentos de la norma internacional de la seguridad social han sido sintetizados, por el internacionalista Juan Bernaldo de Quiroz, en los términos siguientes, "la internacionalización de la seguridad social como programa común a todos los pueblos, surge de la necesidad de establecer normas homogéneas de justicia social, que faciliten la cooperación internacional necesaria a los diversos intereses propios y comunes de los distintos países del mundo".³ En esa definición, se conjuga un triple aspecto de interdependencia de los pueblos que desemboca en la necesidad de tal normatividad internacional. Uno, de raigambre humanitario, que contempla los altos valores del hombre y que, busca poner término a aquellas condiciones de trabajo que implican, para las personas, privaciones en la vida; condiciones de injusticia y de miseria; otro, de cariz político, por ser la seguridad social el inmejorable

³ Bernaldo de Quiroz, Juan. *Los acuerdos internacionales sobre seguridad social y el seguro social mexicano*, en Memoria de Labores del IMSS., pp. 46 y sigs. México, 1950.

sendero para llevar el bienestar a las grandes colectividades. Lo cual guarda estrecha relación con la consolidación de la tranquilidad pública, ya que, contribuye a la satisfacción de los ideales populares en sus justas aspiraciones y mantiene el interés común de las clases por adquirir la estabilidad política, como el medio idóneo para sostener y acrecer ventajas que se cifran en el progreso y la libertad; y, el tercero, de evaluación económica, fincado en la interdependencia económica de las naciones, ya que, en la medida que el costo de la operación de los sistemas de seguridad social recarga los costos de la producción de un país, requiere que los demás se coloquen en igualdad de condiciones, pues de lo contrario, los que no soporten esas cargas concurrirían a los mercados extranjeros con productos que liberados de tales costos, les darían ventaja en la competencia, por más que eso sería sobre el sacrificio —indebido a todas luces— de sus nacionales.⁴

La tendencia moderna de integración de Organismos Internacionales Especializados, dio proximidad al través de la Conferencia Interamericana de

⁴ *Ibidem.*

Seguridad Social, a invaluable decisiones para la estructuración y funcionamiento de los sistemas de seguro social en países del Continente Americano. Y a similares objetivos estuvieron encauzadas, las Conferencias Regionales de los Estados de América, miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Para México, como lo expresó el Presidente Avila Camacho, en los considerandos fundatorios del acuerdo que creó la Comisión Técnica redactora de la Ley, había la impostergable obligación de atender los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.

Al reunirse la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en Santiago de Chile —1942— la Delegación Mexicana presentó la iniciativa de Ley del Seguro Social, la cual mereció su aprobación, en términos de encomio por su elaboración científica, viabilidad de realización y por entrañar una firme garantía técnica para establecer el seguro obligatorio, en beneficio de las clases productoras y de la prosperidad de la Nación.⁵

⁵ La Conferencia Interamericana de Seguridad Social aprueba

En el curso de los años, la Nación mexicana ha alcanzado un lugar destacado en la seguridad social latinoamericana. Varios son sus sistemas y desarrollos que han servido en los planos de la ejemplaridad.

Crecimiento Demográfico e Industrialización.— Se ha definido que el sentido de la seguridad social es de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos.⁶ Lo que va contra todo desgaste estéril de la energía humana y en cambio, de mantener y acrecentar el nivel físico y cultural de la población.

Nuestro país tiene un fuerte crecimiento demográfico, lo que requiere de provisiones económicas proporcionales y también, de providencias y medidas que aseguren y resuelvan las necesidades materiales y culturales consiguientes a tan elevado crecimiento. En la década de 1940-1950, el incremento de la población fue de 3.1% anual y en la siguiente —el

el Proyecto Mexicano del Seguro Social, en *El Seguro Social en México*, pp. 48 y sig.

⁶ Comité Interamericano de Seguridad Social. *Compilación de normas internacionales sobre seguridad social*, p. 547. México, 1960.

dato de población total, revelado por el censo de 1960, es de 34.625,903 habitantes— el crecimiento representa el 3.42% anual, que comparativamente con el resultado del censo de 1950 da un crecimiento de población del 34.26% (aumento en número de habitantes por 8.834,886).⁷ A través de tan notorio impulso demográfico son persuasivos los aciertos de la acción gubernativa para la implantación y desarrollo del seguro social, en función de atender la salud, extender su protección económica y de contribuir al mejoramiento del nivel social y cultural de la clase trabajadora. Y en gran parte, ese incremento demográfico ha sido posible por las transformaciones del medio social, sobre el que ha actuado el seguro con la organización planificada de la medicina y de la lucha contra la insalubridad, la miseria y la ignorancia.

La política de industrialización del país llevó dos objetivos primordiales, uno, eminentemente patriótico, de independencia económica y el otro, encauzado a la prosperidad nacional, mediante la creación

⁷ Texto íntegro del segundo Informe del Presidente Adolfo López Mateos, en *Excélsior* del 2 de septiembre de 1960.

del medio social adecuado para el desarrollo de la población, así como de ocupación por el incesante crecimiento demográfico. Con esa política ha guardado estrecha relación el seguro social. La industria ha requerido de una mano de obra eficiente y más sana que incorpore rendimientos cuantitativos y cualitativos en la producción y por otra parte, ha requerido mercados interiores de consumo para sus productos. En ambas direcciones ha contribuido el seguro social. A la primera, con la protección del riesgo profesional y con las mejores condiciones de vida del trabajador al través de la protección económica y de la salud. Lo que es susceptible de evaluación, si se tiene en consideración que en el último ejercicio se cubrieron un millón doscientos sesenta y seis mil quinientos seis días de incapacidad por riesgos profesionales;⁸ y a la otra, prolongando la duración del poder adquisitivo de los salarios al suplir con las prestaciones en numerario, la pérdida total o parcial de esos, por causa de incapacitación o por riesgos más duraderos, la invalidez y la vejez; también es un dato del último ejercicio, el de que se pagaron

⁸ y ⁹ *Ibidem.*

ciento sesenta millones de pesos por pensiones, incapacidades y subsidios.⁹ Además, con el aumento del salario real, en la proporción que aprovechan al asegurado los aportes del patrón y del Estado; y también, con las prestaciones que recibe su familia, en protección a la salud, económica y cultural. Es menester recordar que, la implantación del seguro social ocurrió bajo la política de unidad nacional, que perseguía en sus aspiraciones, la armonía adecuada entre los factores de la producción. El seguro social ha contribuido al mejoramiento de las relaciones obrero-patronales, mediante la superación de los conflictos que se suscitaban sobre las prestaciones contractuales y en particular, al ser ejercidas. De tal modo, el seguro social coadyuva a un equilibrio benéfico para la industrialización.

Implantación de los Servicios y Problemas de su Fase Inicial.—La implantación de los servicios, se inició en la capital de la República por Decreto de 10. de abril de 1944, que señaló su vigencia a partir del 10. de enero de 1944. Un testimonio —del doctor Salvador García Téllez— puntualiza la opo-

sición surgida en sus principios y los móviles de la misma: "los líderes que usufructuaban el servicio médico de las fábricas azuzaban a los obreros para que pidieran en masa servicio médico, con el objeto de demostrar su ineficacia e ineptitud. Los médicos, al ver que sus emolumentos podían disminuir, ya en charlas, en conferencias, en pláticas con amigos o con los poderosos en política trataban de menoscabar la bondad de la obra, pensando, y con razón, que en el futuro sus entradas por el servicio médico particular podrían reducirse considerablemente, sin darse cuenta que la socialización de la medicina se veía con una fuerza incontenible. Los políticos, que tenían acciones en diferentes fábricas, en donde los servicios médicos eran deficientes, con la implantación del seguro tenían que afrontar un gasto mayor, por lo tanto tenían que oponerse..."¹⁰

Algunos grupos patronales, exageraban sus temores porque las cuotas del seguro elevaran los costos y más aún, se hablaba de incosteabilidad para

¹⁰ García Téllez, Salvador. Historia del Seguro Social en México, en *Semana Médica de México*, año V, vol. XX, N° 249, p. 41. México, 1959.

las empresas. Pero primordialmente, correspondió —como ya se ha dejado expuesto— a las compañías de seguros la parte principal de la oposición patronal, por su desplazamiento eliminatorio del seguro de los riesgos del trabajo.

La acción del Poder público enderezada con plena firmeza a la implantación del régimen de seguro social, asumió expresiones enérgicas, para reprimir los excesos de una oposición equivocada, cuando ésta recurrió a la amenaza y a la violencia.

El Gobierno emanado de la Revolución, que ya, por norma invariable de la conciencia obrera, había contado en diferentes crisis, con el apoyo y el respaldo de los trabajadores organizados, recibió nuevamente su decidida adhesión. Tal como lo aconsejó —muchos años atrás— Salvador Alvarado, "es absolutamente indispensable que las multitudes laborantes desarrollen también sus actividades en idéntica dirección para que alienten e impulsen los esfuerzos del Gobierno para que los apoyen y los justifiquen, y para que toda la acción oficial encuentre la más activa cooperación en los grupos obreros y en la cla-

se media laborante".¹¹ En efecto, el Consejo Obrero Nacional integrado por la Confederación General de Trabajadores; Confederación Regional Obrera Mexicana; Confederación de Obreros y Campesinos de México; Sindicato Industrial de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana; Confederación de Trabajadores de México, Confederación Proletaria Nacional; Sindicato Mexicano de Electricistas y Sindicato Industrial de Trabajadores Textiles de Fibras Duras, había acordado, con anterioridad —sesión extraordinaria de 21 de diciembre de 1942— apoyar la implantación del seguro social.¹² Otras organizaciones obreras, a su tiempo, apoyaron la implantación y extensión del régimen de seguro obligatorio.

Por otra parte, la falta de instalaciones propias obligó a la subrogación de los servicios médicos, particularmente, de los de hospitalización y farmacéuticos. Sus propietarios distaban de proporcionar los

¹¹ Alvarado, Salvador. *La reconstrucción de México*, vol. III, p. 107.

¹² Instituto Mexicano del Seguro Social. *El Seguro Social en México*, p. 119. México, 1943.

servicios sin inhibir su vocación a ganancias, con repercusiones desfavorables para el prestigio de la Institución, en la medida que con sacrificio de la eficiencia se anteponía el objetivo de lucro.

Otra situación, en cierto modo conexas de las anteriores, fue la que describe don Enrique Franco, al referirse al ambiente de antipatías gratuitas e injustificadas, agresiones y toda gama de actos no deseables, que culminaron en el menosprecio y ausencia de interés, con que la mayoría del sector médico observaba los primeros pasos del seguro social. Y de cómo, médicos y enfermeras se abstendrían de solicitar trabajo, como si obedecieran a una consigna. Lo que derivó de que el sector médico, resintió detrimento económico, a medida que el seguro social fue absorbiendo su clientela particular.¹³

Un problema más que hubo de afrontar, fue el de una población asegurada con elevados coeficientes de morbilidad y mortalidad, a los que contribuían condiciones de miseria, alimentación insuficiente y deficiencias de salubridad en los centros de trabajo,

¹³ Franco Martínez, Enrique. Conferencia en la Asociación Mexicana de Hospitales, los días 8 y 10 de octubre de 1957, p. 1.

en las áreas de habitación y las viviendas. Prevalecía en talleres y fábricas, despreocupación por las medidas de seguridad industrial. La natalidad y la infancia se debatían entre la generalizada ausencia de atenciones gineco-obstétricas y de educación higiénica para la mujer y de la acentuada desnutrición para una infancia enfermiza.¹⁴ En un medio social, como el descrito, la operación de los sistemas del seguro social —que por lo novedoso, hubieron de estructurarse e integrarse en las más de sus actividades y enfrente de cuantas dificultades y tropiezos— tuvo que gravitar sobre sus recursos financieros, que ya de por sí afrontaban las repercusiones del desajuste de costos que soportaba la economía nacional —por las alzas de precios y enrarecimiento de bienes en los mercados— originado durante los años de guerra y primeros de la postguerra.

Desarrollos Posteriores.—Hacia los fines eminentemente sociales que están confiados al Instituto Mexicano del Seguro Social, han tendido sus esfuer-

¹⁴ Instituto Mexicano del Seguro Social. *Memoria de Labores 1948*, p. 11. México.

zos, al través de constantes innovaciones en sus servicios, organización financiera y sistemas internos.

Sus desarrollos en beneficio de la población asegurada, se han orientado a un objetivo tridimensional: a) ensanchamiento de su campo de aplicación por extensión territorial y amparo para nuevas categorías de trabajadores; b) incremento de las prestaciones y estructuración de nuevas prestaciones; y, c) superación en la calidad de los servicios.

La implantación progresiva en el territorio nacional fue hecha en un principio, mediante el establecimiento de las Cajas Regionales, atendiendo a la situación geográfica, a las condiciones sociales y económicas, y particularmente, por áreas industriales. Los servicios quedaron implantados según Decretos de 6 de febrero y 11 de julio de 1945, correspondientes a Puebla y a Monterrey, respectivamente; de 15 de febrero de 1946, Guadalajara; de 8 de enero de 1947, Orizaba. Más adelante, 8 de marzo de 1948, Estado de México. Posteriormente, la implantación del seguro social en el noroeste —1954— inició una etapa de ampliaciones con tendencia de abarcar todas las entidades federativas, adoptando

la organización de Delegaciones y la impartición de los servicios mediante contrataciones con Uniones Médicas, más dinámica y mejor financiada que las de las Cajas Regionales, ya desaparecidas.

Por otra parte, la extensión paulatina a nuevos núcleos de trabajadores, ha incorporado a los del campo y a los temporales y eventuales. El crecimiento de la población socialmente asegurada asciende a tres millones quinientos once mil personas (agosto de 1960).¹⁵

El ajuste a las condiciones cambiantes del nivel de vida ha conducido al incremento de las prestaciones y, por otra parte, la necesidad de impulsar de manera creciente los beneficios de la seguridad social ha hecho surgir nuevas prestaciones, tendientes al mejoramiento del nivel de vida al través de la educación, vivienda digna, alimentación, indumentaria y sana recreación.

La superación en la calidad y eficiencia de los servicios descansa en un programa de muy amplio desarrollo y que partió, de los requerimientos de la

¹⁵ Texto íntegro del segundo Informe..., en *Excélsior* del 2 de septiembre de 1960.

Institución para disponer de instalaciones propias y funcionales donde impartirlos; capacitación y preparación del personal; y, auspicio de proyecciones científicas y culturales que contribuyen a intensificar la idoneidad de los propios servicios.

En el Ambito de la Seguridad Social.—La sexta Conferencia Interamericana de Seguridad Social, reunida en la capital de la República, 1960, adoptó la Declaración de México, por la que se han definido los principios de la seguridad social americana. Esa Declaración constituye el más avanzado y diáfano índice al que referir los desarrollos alcanzados por nuestro país, que trascienden del sistema tipificado de seguro social al ámbito de la seguridad social. Entre los principios de mayor significación contenidos en tal Declaración, se señalan: "Fortalecer el ejercicio real de las libertades, mediante un combate sistemático en contra de la miseria, de la ignorancia, de la insalubridad, de la necesidad, del abandono, y del desamparo . . . Dar facilidades para que las grandes mayorías disfruten de una sana alimentación, de una habitación digna, de una indumentaria propia . . . Promover el constante ascenso de los ni-

veles de vida de la población, la consolidación del patrimonio económico, social y cultural de cada pueblo ... Auspiciar y promover el conocimiento y el goce de los valores culturales y de una sana recreación ... Iniciar, desarrollar y ampliar las prestaciones familiares y sociales en favor del progreso individual, familiar y del de la comunidad de que se forme parte".¹⁶

Las realizaciones alcanzadas con los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, coinciden con esos objetivos, en la medida que contribuyen a difundir programas culturales, enseñanzas de modos más dignos de vivir y a la recreación, que implica el sentido del esparcimiento moral y sano para las familias, en particular, para las que sus escasos recursos les vedaban la proximidad a una relación social superior. Por otra parte, la construcción de unidades habitacionales, dotadas de servicios que las hacen centros de convivencia social, donde se satisfacen las necesidades materiales, sociales y cultu-

¹⁶ La Sexta Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social ..., en *Seguridad Social*, año IX, N° 5, septiembre-octubre 1960, pp. 63 y sigs. México.

rales de la población que albergan y, al alcance de los recursos económicos de los asalariados, constituyen metas idóneas para elevar el nivel de vida.

La misma Declaración se refiere a "constituir un amparo eficaz contra los riesgos, previniéndose en la medida de lo posible y luchar con los mejores recursos contra la enfermedad, la invalidez, el desempleo y el subempleo; proteger la maternidad, el estado familiar, el curso de la vejez y las necesidades creadas por la muerte".¹⁷

Se identifican con esas finalidades los programas de construcción de clínicas y hospitales que han culminado con el Centro Médico, cuyo funcionamiento ya se ha iniciado. El incremento de las prestaciones y el mejoramiento de los servicios, ya referidos, son otros esfuerzos que convergen a los propósitos de la Declaración. La que también implica en la seguridad social, "estimular la conciencia de cooperación, de ayuda mutua, de solidaridad para las tareas que exige el desarrollo de las comunidades y de los pueblos y enfatizar la acción para transformar la vida del campo, hacer el trabajo del campesino más remunera-

17. 18, 19, 20 y 21 *Ibidem.*

rador, atenderlo en las contingencias de su trabajo, en sus enfermedades y en los riesgos de la subocupación, de la desocupación, de la vejez y de la muerte".¹⁸ Implantado el seguro social para la población campesina, se precisó su reestructuración mediante el Reglamento para el Seguro Obligatorio de los Trabajadores del Campo.¹⁹ De manera que, este importante sector de población mejore su nivel de vida. Y también, con la integración de una nueva forma de protección, en caso de muerte, para los trabajadores migratorios que desempeñan tareas agrícolas en los Estados Unidos de América.²⁰

Concluye la Declaración: "En consecuencia, ampliar en la medida en que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas el radio de acción de los seguros sociales hacia una concepción integral de la seguridad general, alentando los nuevos factores de bienestar que sea dable realizar, en un ambiente de paz social que permita avances constantes a un fortalecimiento de la justicia social, destino último de esta Declaración".²¹ A metas similares, ha tendido la extensión del seguro social, al

llevar su protección a los trabajadores temporales y eventuales y a nuevas zonas y localidades del país.

Todas estas realizaciones constituyen otros tantos medios de lucha contra la miseria, la ignorancia y la insalubridad y su influencia se hace notoria en las condiciones sociales, imprimiendo una constante y sistemática transformación a un estadio social superior.

CONCLUSIONES

La inseguridad y el desamparo impulsaron a los trabajadores para contrarrestar solidariamente, sus efectos deprimentes, con una forma incipiente de previsión, que fue la mutualidad obrera. En ésta se distingue ya, el elemento social que anima las luchas y la resistencia de los asalariados y por ende, excluye a otros organismos y sistemas que, con destinos similares para atenuar las secuelas del infortunio, carecieron de ese elemento esencial. De ahí que sea dable, radicar en las mutualidades obreras, la fase primaria de la previsión social.

Las corrientes ideológicas que influyeron los inicios de la Revolución Mexicana, la de Ricardo Flores Magón y la de don Francisco I. Madero dieron relieve a la protección contra los riesgos del trabajo

y a la tendencia de mejorar las condiciones materiales, intelectuales y morales de los obreros. Sostenida por don Venustiano Carranza, la restauración de los ideales revolucionarios y la causa de la legalidad, se formó el Movimiento Constitucionalista que dejó incorporadas las garantías sociales en la Carta Magna. Y entre éstas la que, precisada con la enmienda constitucional de 1929, establece la norma de Seguro Social.

Los esfuerzos renovados constantemente, para estructurar un sistema de seguro social adecuado a las necesidades nacionales, se manifestaron al través de considerables proyectos e iniciativas de ley, que por una parte, mantuvieron latente el sentido de reivindicación social que implica el seguro obligatorio; y por la otra, aportaron principios, excluyeron criterios, calificaron técnicas y en fin, seleccionaron experiencias valiosas respetadas en la legislación de Seguro Social.

Los partidos políticos captaron las expresiones mayoritarias tendientes a la consecución del seguro obligatorio, y lo incluyeron en sus principios como un postulado fundamental para la convivencia. En

las reuniones de los sectores obreros y patronales, también se depuraron los criterios sobre el seguro social y concluyeron por la notoria conveniencia que revestía para ambos. La acción del Poder público encauzadas a la implantación del seguro social, bajo la política de Unidad Nacional del Presidente Manuel Avila Camacho, superó las dificultades y la oposición que se interpusieron hasta alcanzar esa meta. El seguro social se funda en principios que hicieron viable su implantación y benéficos sus desarrollos posteriores e influencia sobre los grupos sociales, los de unidad legislativa; corporización unitaria; unidad financiera, universalidad, extensiva a los económicamente activos, mediante ampliaciones paulatinas y graduales por categorías de trabajadores y extensiones territoriales; distribución tripartita del sostenimiento, con la salvedad del riesgo profesional, a cargo exclusivamente de los patrones; principios de ética laboral, por los que se releva del pago de cuotas a los trabajadores que perciben salario mínimo y a los aprendices y un régimen transitorio más favorable para las generaciones longevas, que no pudieron cotizar por no haber existido anteriormente

el seguro social; principios de justicia social, que hacen descansar la protección en toda pérdida del salario; y que, comprenden la protección específica de los riesgos profesionales, enfermedades generales y maternidad, invalidez, vejez, cesantía y muerte.

La solidaridad internacional ha coadyuvado dentro de su tendencia para procurar en las naciones, la uniformidad de la seguridad social, con el destino de realización de la justicia social. Nuestro país ha aprovechado esas aportaciones y ha contribuido con sus propias experiencias, en los planos de la ejemplaridad.

El crecimiento demográfico elevado y la industrialización, como medio eficaz para soportar y resolver las necesidades materiales de la población, han requerido la función del seguro social encauzado a la protección de la salud, la protección económica y el mejoramiento de los niveles vitales del sector en que descansa la producción.

Consolidado el Seguro Social, sus desarrollos se han orientado al objetivo tridimensional de un mayor campo de aplicación, por extensión territorial y amparo de nuevas categorías de trabajadores; de

incremento de las prestaciones y estructuración de otras; y de superación en la calidad de los servicios.

La Declaración de México emitida por la sexta Conferencia Interamericana de Seguridad Social, que define los principios de la seguridad social americana, es el índice más avanzado, con el que referidos los desarrollos alcanzados por nuestro país, persuade de que, con ellos se ha trascendido del sistema tipificado de seguro social al ámbito de la seguridad social.

INDICE

	<i>Pág.</i>
...	
<i>Introducción</i>	II
 CAPÍTULO I. <i>Antecedentes y rumbos señeros</i>	13
Referencia a la situación prevaleciente en el siglo XIX	13
Las mutualidades obreras	17
Ideología social de la Revolución Mexicana.....	19
Los seguros populares	28
La protección de los trabajadores en las leyes locales	32
 CAPÍTULO II. <i>Tendencias a los seguros sociales y al Seguro Social</i>	37
El Seguro Obrero auspiciado por el general Obregón	39
Proyectos legislativos para la protección de los riesgos del trabajo	45
Adelantos de la previsión social, durante el Gobierno del general Calles	47
El Seguro Social en el proyecto de Código Federal del Trabajo	52

La Reforma Constitucional de 1929	58
Intentos durante la Administración del general Rodríguez	61
Otros intentos, proyectos y criterios, en el Sexenio 1934-1940	67
Establecimiento del Seguro Social	83
CAPÍTULO III. <i>La etapa del seguro Social</i>	97
Los principios económicos, políticos y sociales ..	97
La influencia de la solidaridad internacional ...	107
Crecimiento demográfico e industrialización ...	112
Implantación de los servicios y problemas de su fase inicial	115
Desarrollos posteriores	120
En el ámbito de la seguridad social	123
Conclusiones	129

SE TERMINO DE IMPRIMIR
ESTE LIBRO EL DIA 24 DE
MAYO DE 1963 EN LOS TA-
LLERES DE LA EDITORIAL
CVLTVRA, REP. DE GUATE-
MALA N° 96, CIUDAD DE
MEXICO. SE IMPRIMIERON
1,000 EJEMPLARES. LA EDI-
CION ESTUVO AL CUIDADO
DEL SR. JOSE MARIA AVILES.

FECHA DE DEVOLUCION

El lector se obliga a devolver este libro antes del vencimiento de préstamo señalado por el último sello.

14-XII-76		
16-XII-76		
DEVUELTO 7/1/85		
DEVUELTO 28/1/91		
DEVUELTO 17 FEB. 1992		
DEVUELTO 27/07/93		S/7/e
DEVUELTO 26 JUL 1998		
28 NOV 2013		

HD7096

.M4

S35

UNAM



8036

INST. INV. SOCIALES

HD7096

M4

S35

c. 2

DS 8036

BANCIA
YARCA
LA
SEGURIDAD
SOCIAL

HD709
M953
C2