

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL**

**ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA PREVISIÓN Y  
SEGURIDAD SOCIAL, FRENTE A LA  
GLOBALIZACIÓN**

**T E S I S**

Que para obtener el grado de:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

**NANCY ADRIANA RAMÍREZ REYES**

ASESOR:

DR. DAVID M. VEGA VERA

ABRIL 2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO POR SER EL  
LUGAR DE MIS MÀXIMOS LOGROS  
PERSONALES.

A MIS PADRES, POR ENSEÑARME LOS  
VALORES MÀS IMPORTANTES: EL AMOR,  
LA JUSTICIA, LA PACIENCIA Y LA HUMILDAD.

A MIS ABUELOS, POR ESTAR SIEMPRE A MI  
LADO, BRINDANDOME SU CARIÑO Y  
COMPRESIÓN.

A MI SOL POR SU TIEMPO, PACIENCIA,  
AMOR Y DEDICACIÓN PARA SACAR  
ADELANTE ESTA RELACIÓN.

AL DR. VEGA VERA, GRACIAS POR ENSEÑARME  
LAS VIRTUDES DE LA ACADEMIA.

## INDICE

INTRODUCCIÓN	I
INDICE	i

### CAPITULO I GENERALIDADES Y CONCEPTOS BÁSICOS

<b>A. CONCEPTOS FUNDAMENTALES</b>	2
1. PREVISIÓN SOCIAL	3
2. SEGURIDAD SOCIAL	6
3. CONTENIDO DE LA PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL	9
4. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL	16
5. OBJETIVOS Y FINES CONSTITUCIONALES DE LA PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL	19
<b>B. ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL</b>	23
1. ANTECEDENTES DE ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917	23
2. ANÁLISIS E IDENTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL	28
3. CONTENIDO DE LA PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL FRENTE A UN MUNDO GLOBALIZADO	39
<i>CUADROS EXPLICATIVOS</i>	43

### CAPITULO II LA PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL EN EL DERECHO COMPARADO

<b>A. DECLARACIONES INTERNACIONALES SOBRE PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL RATIFICADOS POR MÉXICO</b>	48
1 LEY 14 DE AGOSTO DE 1935	52
2 CARTA DEL ATLÁNTICO	52
3 PLAN BEVERIDGE	53
4 DECLARACIÓN DE SANTIAGO DE CHILE	54
5 DECLARACIÓN DE FILADELFA	54
6 ACTA DE CHAPULTEPEC	55
7 DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD	55
8 DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS	56
9 CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS	56
10 DECLARACIÓN DE BUENOS AIRES	57
11 DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	58

12 DECLARACIÓN DE MÉXICO DE SEGURIDAD SOCIAL	59
13 OCTAVA CONFERENCIA DE LOS ESTADOS DE AMÉRICA MIEMBROS DE LA OIT	60
14 IV CONGRESO DE SAO PAULO	60
15 DECLARACIONES IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL BUENOS AIRES	61
16 DECLARACIONES IBEROAMERICANA DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LOS DERECHOS DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	62
17 DECLARACIÓN DE SAN SALVADOR, EL SALVADOR	63
18 DECLARACIÓN DE SAN JOSE, COSTA RICA. EL PERFIL DE LA PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL EN EL SIGLO XXI	63
19 DECLARACIÓN DE ACAPULCO, MÉXICO	64
20 DECLARACIÓN SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA IBEROAMERICANA, MADRID, ESPAÑA	65

### CAPITULO III

#### LA PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL EN INSTRUMENTOS JURÍDICOS

<b>A. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE MÉXICO</b>	69
1 ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS	71
2 LEY FEDERAL DEL TRABAJO	76
3 LEY DEL INSTITUTO DEL SEGURO SOCIAL	79
4 LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	84
5 LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.	86
<b>B. ANÁLISIS LEGAL DE LA VALIDES DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES</b>	88
1 ESTUDIO DEL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL	88
2 ESTUDIO DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	95
3 ANÁLISIS DE LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL FRENTE AL TLCAN, U.E. Y OTROS	100
<i>a. ESTUDIO JURÍDICO DEL TLCAN</i>	101
1 ESTUDIO JURÍDICO DEL ACUERDO PARALELO EN MATERIAL LABORAL.	101
2 ANÁLISIS SOCIAL DEL ACUERDOOS.	103
<i>b. ESTUDIO DEL TRATADO CON LA UNIÓN EUROPEA</i>	108
1 ANÁLISIS DEL APARTADO DIFERENTE A LA PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL EN TRATADO CON LA UNIÓN EUROPEA.	108
2.-ANÁLISIS SOCIAL DEL TRATADO EN MATERIA DE PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL.	109

<b>C. ESTUDIO DE LA PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL EN OTROS TRATADOS COMERCIALES EN LOS QUE MÉXICO ES PARTE.</b>	110
<i>CUADROS EXPLICATIVOS</i>	133

#### **CAPITULO IV**

#### **LA NECESIDAD DE CREAR UNA CULTURA CONSTITUCIONAL LABORAL, EN MATERIA DE PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL**

1 EVOLUCIÓN Y ESTADO ACTUAL DE LA PREVISIÓN SOCIAL.	140
2 PERSPECTIVAS DE LA PREVISIÓN SOCIAL.	146
3 EL TRABAJO EN LA ALDEA GLOBAL	149
4 LA REFORMA LABORAL O NUEVA CULTURA LABORAL	157
5 LA REFORMA LABORAL EN MATERIA DE PREVISIÓN SOCIAL, HACIA DONDE VA DIRIGIDA	166
6 LAS POSIBLES ALTERNATIVA	168
7 LAS POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA ADECUACIÓN DE LAS NORMAS LABORALES MEXICANAS Y LOS TRATADOS COMERCIALES .	171
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principios Constitucionales que deben establecerse en toda negociación comercial.</li> </ul>	180
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una cláusula social.</li> </ul>	182
<i>CUADRO EXPLICATIVO</i>	193
<b>CONCLUSIONES</b>	194
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	201

## INTRODUCCION

Desde la publicación del libro del norteamericano John Kenneth Turner “ México Bárbaro”, a inicios del siglo XX, se vislumbraba la necesidad de una reforma integral en la Nación y el norteamericano pronosticó un conflicto armado al interior del país. De ahí de que como estudiante de la carrera de Derecho he estado consciente de lo importante que es la labor social e histórica que ha cumplido el derecho en la formación de nuestro Estado y nuestras instituciones; así tenemos al Amparo como el procedimiento constitucional por excelencia de defensa de los derechos fundamentales y el tema central de mi investigación como lo es la Previsión Social, institución que es resultado de nuestro movimiento revolucionario.

El costo social de la estabilidad del régimen Porfirista fue excesivamente alto para el pueblo de México, quien, polarizado y dividido tuvo que asumir los costos de la Revolución de 1910.

El triunfo de la Revolución se consolido con la Promulgación de la Constitución de 1917 en la cual se plasmaron todos los ideales de la Revolución, entre ellos el derecho a la Tierra, a la Libertad, al Trabajo digno y especialmente útil, a la Libertad de Asociación, el derecho a la Salud, a la Vivienda, a la Educación, Laica y Gratuita, dentro de un Estado secular.

Entre las Garantías sociales establecidas en la Constitución, específicamente en el artículo 123 se consagra el derecho de las personas al trabajo digno y socialmente útil, y aunque dentro de



los debates del Constituyente originario no se acuñó un término para definir la Previsión Social, el Legislador de 1917 pudo vislumbrar aunque de forma involuntaria el significado de la Previsión Social.

Dentro de las definiciones que dieron los legisladores de 1917 una de ellas fue; “Poner bajo cubierto los intereses de la clase trabajadora”, se deja claramente establecido en los debates el carácter paternalista del papel del Estado, establecido en la Constitución de 1917. Aunque no hubo consenso entre los constituyentes de 1917 acuñaron frases que están implícitas dentro de la concepción de Previsión Social al referirse en los debates al Artículo 123.

Se incorpora el concepto de previsión social con el objeto de beneficiar sólo a los trabajadores de menores ingresos y sus familias, señalando que se consideran como previsión social, a las erogaciones efectuadas por los patrones a favor de sus trabajadores, que tengan por objeto satisfacer contingencias o necesidades presentes o futuras, así como otorgar beneficios a favor de dichos trabajadores, tendientes a su superación física, social, económica o cultural, que les permitan el mejoramiento en su calidad de vida y en la de su familia.

Al precisar el concepto de prestaciones de previsión social se señala que dichas prestaciones deberán ser otorgadas de manera general y su pago a los trabajadores será deducible para los patrones. Asimismo, se prevén los requisitos mínimos que deberán observarse para que dichos ingresos se consideren exentos, aclarando que dicha prestación no es parte de la remuneración por los servicios prestados; ello con el fin de evitar

que se perjudique a los trabajadores de bajos ingresos por la aplicación de las disposiciones de la Ley en esta materia.

**El propósito de la investigación** sobre la previsión social en el marco de la globalización, es el presentar en un primer plano el estudio de un nuevo derecho constitucional, donde pretendemos entrar a través de una teoría de los procedimientos constitucionales a un Estado Constitucional, donde existe una ductibilidad del derecho, explicando que estamos en la actualidad frente a un Estado Constitucional.

A lo largo de los últimos años hemos presenciado una creciente diversidad de respuestas de los países en transición al desafío de la reforma económica. De lo que fue originariamente tan sólo una serie de medidas con miras a amortiguar el adverso impacto sobre la población, la protección ha pasado a ser nuevamente un objetivo político de fundamental importancia para el desarrollo futuro. Cuanto mayor es el avance de países de Occidente en pos de la normalización de su ámbito social, más claro se ve que la adaptación de sus sistemas de previsión y de seguridad social de otras naciones a las nuevas condiciones de vida materiales y culturales en un mundo globalizado se ven atrasadas.

Debemos recordar que tres han sido las etapas históricas fundamentales que han condicionado la evolución de nuestro país, y que han dado lugar a la agitada y paulatina formación de la nacionalidad mexicana: Independencia, reforma y revolución, a las cuales corresponden las tres cartas constitucionales, que han dado mayor brillo a nuestro sistema social de derecho, la de 1824, con la cual nació, la nacionalidad mexicana, toda vez que fue la primera carta fundamental de México independiente, pues aun cuando la de Apatzingan - que le precediera diez años- no

puede ni ser ignorada, fue promulgada cuando aún luchábamos por nuestra independencia política; la de 1857, que marcaba la consolidación de nuestra nacionalidad, al lado de la reforma liberal que la completó, y que se convirtió en un verdadero símbolo patrio a raíz de la intervención francesa, y la de 1917, cristalización jurídica de la revolución mexicana, con la cual termina de integrarse la nacionalidad mexicana, y que constituyó, sin duda, el nacimiento del constitucionalismo social.

Con la Constitución de 1917 se inicia en el mundo entero, una nueva corriente en materia constitucional, que hubo de incrustar ya al elemento social como constitutivo de la esencia misma de los pueblos, en tanto no pudo ignorar el hondo significado de las masas populares en el comportamiento y desenvolvimiento de los mismos y que por ello hemos calificado como el constitucionalismo social mexicano; a ella correspondió en consecuencia, la prioridad mundial en el reconocimiento constitucional de los derechos sociales.

El Legislador originario tuvo la convicción de proteger a las clases trabajadoras y de equilibrar la diferencias existentes entre la clase trabajadora y campesina de las clases hegemónicas de inicios del siglo XX.

Se propuso la creación dentro de la Constitución de la industria del patrimonio de familia como garantía Constitucional, lo cual no se logro aunque exista dentro de la Legislación Civil la figura del patrimonio de familia .

“Los Trabajadores son casi esclavos y estos tienen deudas que han pasado de padre a hijos y esas deudas no se han podido

cubrir precisamente porque no ha habido una Ley que se fije debidamente en todas las cosas bastante duras para el trabajador” esta fue una de las causas medulares que dieron origen al conflicto armado de 1910, y dentro de la Constitución de 1917, se declararon anuladas todas las deudas de los trabajadores agrarios para con sus patronos.

Lo que nuestra Constitución dio a nuestro país fue firmeza y solidaridad en todas las clases, se retoma la concepción de Ferdinand Lasalle, sobre la Constitución “Es la suma de todos los factores reales de poder que constituye una Nación “. , es decir, que en nuestra Carta Magna esta considerado todos los sectores de la sociedad mexicana.

La Doctrina si es mas especifica al definir la Previsión Social, ya que el Legislador hizo uso de la Previsión Social sin definirla la Doctrina señala lo siguiente:

La Previsión es el juicio o conocimiento que se forma sobre los riesgos que pueden perjudicar al hombre en el porvenir y esfuerzo a realizar, esto es, los medios que han de realizarse para prepararse en defensa de esos riesgos.

Considero que del desarrollo de mi trabajo de investigación, que la expresión “Previsión Social” designa todos los beneficios de carácter social otorgado a los trabajadores en cuanto a los beneficios del trabajador, y por lo que se refiere a la asistencia social, comprende la asistencia médica social, la asistencia alimenticia y la asistencia complementaria a la familia.

Pretendiendo, dentro de mi trabajo para la obtención del grado de licenciatura desarrollar los siguientes **objetivos**:

- Ante la globalización de los mercados y la firma de tratados comerciales, se requiere modificar el derecho constitucional laboral.
- El estudio pretende explicar porque nuestro país debe de incorporar en la celebración de sus acuerdos comerciales, necesariamente, disposiciones constitucionales - laborales específicas y medidas de seguridad social que atemperen los efectos del mercado y que protejan a los grupos vulnerables, pero que a su vez no obstaculicen su desarrollo y dinámica.

Asimismo, cada vez se vuelve más necesaria una nueva Norma Social interna, en la cual se plasme una política de empleo y de justicia social que acerque y concretice el bienestar individual y no lo polarice, a fin de otorgarle a este neoliberalismo el rasgo social que le hace falta.

Siendo mi **Hipótesis**; si la Constitución en su artículo 123 plasma en forma clara y objetiva los principios de justicia social, equidad y seguridad; mientras que los Tratados Comerciales no los incluyen, rompiendo así con el principio de legalidad.

Durante el desarrollo de mi trabajo pretendo **delimitar** la eficacia del artículo 123 constitucional frente a los Tratados Comerciales signados por México; basando mi **propuesta** en:

**1) La Previsión Social es un derecho imperativo es decir tanto la Ley como los contratos determinaran quienes y en que cantidad contribuirán al sostenimiento de la Institución y a la prestación de los servicios, pensiones y asistencia médica entre otros.**

**2) La Previsión Social es además un derecho constitucional del trabajado; esto significa que no depende de la voluntad de los trabajadores porque se puede dar el caso de que el trabajador se negase a recibir los servicios médicos y a cobrar las pensiones pero puede cambiar de opinión y solicitarlos.**

De lo antes comentado no debemos olvidar que el tema de la previsión social desata una serie de polémicas desde de su conceptualización, hasta su aplicación; cuestión que han causado una desconfianza en la misma clase trabajadora; esto debido a la falta de construcción de acuerdos básicos que permitan dar certidumbre a los cambios que requiere el país en materia de defensa de los derechos de los trabajadores, mismos que están desde 1917 marcados en nuestra Constitución.

No quiero terminar este trabajo sin agradecer el apoyo del Dr. David M. Vega Vera al aceptar la dirección de este trabajo de investigación, ya que sin sus conocimientos sobre el tema, su sentido social del derecho y su experiencia, este trabajo no hubiera llegado a buen puerto.

## **CAPITULO I**

### **GENERALIDADES Y CONCEPTOS BÁSICOS.**

La intención es presentar en este capítulo las distintas precisiones sobre el objeto y alcance de lo que representa la previsión y seguridad social tanto en el ámbito nacional como internacional. Así como la evolución que han tenido estos conceptos; cómo se han ido formando hasta llegar a ser lo que hoy día representan y poderlos distinguir precisando sus contenidos, principios, objetivos, fines, regímenes jurídicos y organismos que los proporcionan tanto en el ámbito interno como externo, como también su ubicación en el sistema jurídico de nuestro país y en el entorno internacional.

Como sabemos el concepto de previsión social nace con el constituyente de 1917, el cual se preocupó por dar un marco normativo a las pretensiones de miles de campesinos y obreros mexicanos, los cuales con el movimiento revolucionario vieron reflejado sus intereses y necesidades como personas.

Con el movimiento revolucionario se busca la reivindicación de los derechos fundamentales, siendo la previsión social el valor máximo de defensa de las pretensiones de trato justo, vivienda, salud e higiene, etc. Es entonces la previsión social una aportación al bienestar del trabajo.

## **A. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.**

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 123 configura los elementos característicos y definitorios sobre el trabajo y de la previsión social; señalando los límites de la institución de la seguridad social.

Es el artículo 123 constitucional, el que en su conjunto nos presenta principios, instituciones y normas que pretenden realizar la justicia social dentro del equilibrio de las relaciones laborales de carácter sindical e individual; siendo la previsión y seguridad social elementos importantes para el estudio y análisis del contenido y forma del precepto constitucional.

La aparición de grupos sociales homogéneos y la concientización de clase como consecuencia del industrialismo liberal, operan un movimiento socializador que transforma en esencia, la concepción de la vida social y del derecho, presentando así; en primero término los instrumentos e instituciones agrupadas bajo el rubro de previsión y seguridad social: Educación general para los trabajadores, capacitación y adiestramiento, servicios de colocación y seguridad e higiene, entre otros.

El segundo esta integrado por la previsión social. Seguro médico, pensiones de invalidez, vejez, cesantía y por causa de muerte. Siendo el tercero el que esta integrado por lo que se considera seguridad social: fondo de vivienda, fondos para el fomento del consumo y otras prestaciones de bienestar social.

A este respecto, podemos precisar con claridad algunos conceptos de la previsión y seguridad social, ya que se llegan a confundir al tratar de determinar la concepción actual que se tiene de estos, toda vez que las mismas tienen en ocasiones finalidades semejantes, como son la justicia, la equidad y seguridad.



## 1. PREVISIÓN SOCIAL.

Tradicionalmente, la previsión social se ha entendido como una dádiva, como un acto generoso de un patrón, del Estado o de un conglomerado social, sin importar el nivel, condición social o comunidad.

El concepto jurídico – constitucional mexicano de previsión social, el cual está establecido en el artículo 123, pretende garantizar razonables condiciones de vida.

La previsión social en nuestro país ha alcanzado un notable desarrollo no obstante los factores negativos que en ocasiones se han presentado para dificultar su implantación y su desenvolvimiento. Desde principios de siglo la preocupación por asegurar la vida de los trabajadores dio origen a las primeras reglamentaciones laborales; históricamente observamos que antes de existir el derecho del trabajo entre nosotros, aparecieron leyes que impulsaban el mutualismo, la seguridad social incipiente y los primeros derechos sociales.

En el texto constitucional encontramos la base de la previsión social mexicana; su redacción y contenido representa el mayor elogio al trabajo humano, el reconocimiento más completo de las condiciones necesarias para su desenvolvimiento y la eficaz protección para la eventualidad de riesgos profesionales.

El logro de la inclusión de la previsión social en el texto constitucional se lo debemos a los intereses de los grupos reflejados en nuestro texto constitucional, se antepone al transpersonalismo material y a la defensa del derecho individual, determinando por una parte, la intervención del Estado en las economías particulares y por la otra, la creación de un estatuto tutelar y promotor de las condiciones de los trabajadores.

Se contemplan asimismo, múltiples soluciones a cuestiones de interés colectivo, como son: el problema de educación de los trabajadores, el reparto de utilidades, la protección a menores y mujeres trabajadoras, la seguridad e higiene del trabajo, las normas de bienestar del obrero y el establecimiento de seguros populares. Todo ello

en una espléndida recopilación que permitió conforme el tiempo y los recursos sociales fueron avanzando, el marco apropiado para poder construir una realidad social equitativa.

En un sentido amplio se identificó con la seguridad social, pero en un sentido estricto debemos considerar a la previsión social, en México, como la rama del derecho del trabajo que tiene por objetivo el estudio y aplicación práctica de todas aquellas medidas para prevenir los riesgos (bien sea accidentes o enfermedades profesionales) a que se exponga el trabajador y las disposiciones que tienen por objeto cuidar el bienestar y salud del trabajador y sus dependientes económicos.

En relación con la sociedad, la previsión social es prevenir lo necesario para satisfacer las más elementales necesidades del ser humano desde que es concebido, hasta su muerte, como son: alimentación, vestido, habitación, educación, distracciones, etc.; necesidades que satisfechas se traducirían en justicia social; donde deben integrarse los esfuerzos del Estado y de los particulares a fin de brindar a la comunidad activa o inactiva, una seguridad social, no a través de la caridad que se hace a los desvalidos, desamparados o incapacitados, sino a través de un deber social de humanidad, de solidaridad y fraternidad.

El término previsión social se deriva de prevención; según la Real Academia Española, significa: “Preparar, aparejar y disponer con anticipación las cosas necesarias para un fin.”<sup>1</sup>

Asimismo el diccionario de la Real Academia define a la previsión como “ la acción de disponer lo conveniente para atender las contingencias o necesidades previsibles”<sup>2</sup>, por lo que el atributo social lo adquiere cuando una colectividad o una comunidad de intereses buscan resolver problemas particulares de un número indeterminado de personas que convergen en un objeto común, como la adopción de

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia Española, Madrid, España, 1999, Pág. , 956

<sup>2</sup> Ídem.

medidas que tiendan a cubrir riesgos profesionales, la desocupación a los requerimientos de la vejez, a través de sistemas económicos de seguridad que se pongan en práctica.

En nuestro sistema jurídico entendemos a la previsión social como el conjunto de acciones públicas o privadas destinadas a la protección de la población en general y de los trabajadores y sus familias en particular, contra las contingencias o desastres que provengan de situaciones imprevistas derivadas de accidentes, enfermedades, invalidez, ancianidad o fallecimiento.<sup>3</sup>

Para el maestro Mario de la Cueva la previsión social del artículo 123 constitucional se integra “con un conjunto de principios, normas e instituciones, que buscan ardientemente la satisfacción de la necesidad, presente y futura, no sólo de los trabajadores considerados individualmente, sino también de las comunidades obreras, más aún, de las poblaciones, pueblos, haciendas y centros de trabajo en los que vivan los trabajadores.”<sup>4</sup>

Cuando la clase obrera siente su impotencia en el presente y viven con el temor del futuro y se dan cuenta además de que no podrán resolver individualmente sus problemas y sus necesidades, es cuando surge la previsión social.

La doctrina ha descrito que la previsión social es la política e instituciones que se proponen contribuir a la preparación y ocupación del trabajador, a facilitarle una vida cómoda e higiénica y a asegurarle contra las consecuencias de los riesgos naturales y sociales, susceptibles de privarla de su capacidad de trabajo y de ganancia.

Podemos establecer que la previsión social es el conjunto de principios, normas, instrumentos e instituciones que tienen por objeto asegurar a todo sujeto de una

---

<sup>3</sup>Diccionario Jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo P-Z, editorial Porrúa, México, 2000, p.2533.

<sup>4</sup> CUEVA, Mario de la, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, editorial Porrúa, México, 1992 p. 32.

relación de trabajo los recursos económicos necesarios para cuando sobrevenga alguna circunstancia que le impida cumplir con su trabajo, asimismo se la preste la atención conveniente para su rehabilitación.

Al tener una amplia conceptualización sobre la previsión social, podemos establecer que tiene las siguientes características:

- Nace de y para la clase trabajadora. Sostiene el derecho de clase, como parte del Derecho laboral-constitucional, proporcionando la tan deseada justicia social.
- Plasma un principio de seguridad para los trabajadores.
- Es una obligación de los patrones, derivada de las relaciones de trabajo.
- Es una institución reparadora de los riesgos.
- En su financiamiento participa el Estado, patrones y trabajadores.
- Las aportaciones tienen carácter fiscal.
- Se administra mediante instituciones descentralizadas de carácter oficial.

## **2. SEGURIDAD SOCIAL.**

Desde febrero de 1917 nuestra constitución señaló en su artículo 123 la protección social a los trabajadores, estableciendo normas de seguridad y bienestar social.

La Seguridad Social, en un avance de la solidaridad colectiva, comprende una amplia gama de servicios esenciales para preservar y mejorar la condición humana (asistenciales, clínicos, económicos, sociales, culturales, etc.)

La seguridad social en su más amplia conceptualización, significa la unión de aspiraciones y esfuerzos coordinados estructurados en órganos gubernamentales y

---

sociales, tendientes todos ellos a proteger la vida y la subsistencia digna del ser humano considerado individualmente y al mismo tiempo, inmerso en una colectividad.

Se le concibe como la necesidad y el derecho que posee todo ser humano de proteger su permanencia y existencia en razón de las condiciones adversas que atentan contra él. De ésta manera, la seguridad social que se ha otorgado al ser humano ha ido evolucionando según las épocas históricas, desde la protección individual o particular, hasta llegar a convertirse en una necesidad, que intenta y cuyo propósito es el bienestar tanto personal como colectivo.

Por ello, ante los grandes cambios mundiales que plantea la vida, existe la necesidad de la aplicación en forma sistemática de formulas y organizaciones que contrarresten colectivamente la inseguridad individual y social. Ante ello, se han desarrollado a lo largo de la historia distintos sistemas y modelos de seguridad social que responden a las distintas situaciones individuales de cada sociedad en particular en un momento determinado, que han requerido ser adaptadas a las situaciones permanentemente cambiantes en la existencia humana, pero cuyo propósito fundamental estriba en proteger al individuo, a su familia y a la sociedad en su conjunto respecto de las inestabilidades y amenaza que de manera natural se presentan en la vida común de las personas ( muerte, enfermedad riesgos de trabajo, retiro, etc. )

El término seguridad deriva de securus que literalmente es sin cuidado, el diccionario etimológico de la lengua española establece que seguridad es: “la acción de exento de peligro o de riesgo de pérdida, un contrato por el cual la empresa se obliga a resarcir daños.”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Diccionario Etimológico de la Lengua Española, Colegio México, editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p 632.

Asimismo Seguridad Social es “la garantía o conjunto de ellas que se da a alguien sobre el cumplimiento de un acuerdo.”<sup>6</sup> De esta idea se entiende que la Seguridad Social la podemos entender como el conjunto de fuerzas del orden público para lograr un bienestar social.

En un contexto contemporáneo la Seguridad Social la podemos entender como el conjunto de instituciones jurídicas y sociales destinadas a la cobertura de necesidades de la población, estas pueden ser de carácter sanitario o bien estrictamente social (subsidio de maternidad, invalidez, jubilación, paro. )

El maestro José M. Almansa Pastor, determina que la seguridad social, tiene que ser estudiado desde una doble perspectiva: la política y la jurídica. En cuanto a la primera hace referencia al fin que persigue, el cual afecta a toda la sociedad, y corresponde al Estado dotar a sus habitantes de las condiciones básicas para tener una vida digna, es decir, el Estado como protector de la sociedad tiene la obligación de proporcionarnos bienes materiales, morales y espirituales, que constituyen el bien común, cuya realización supone la erradicación de las necesidades sociales, mientras que en la jurídica el autor se refiere a los medios o instrumentos con los que se pretende conseguir los fines de la seguridad social, así como su organización normativa instrumental, y a las relaciones jurídicas a que de lugar.<sup>7</sup>

La seguridad social, para nuestra doctrina la entendemos como el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protegen a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pueda sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísicos, morales, emocionales, sociales y culturales.

De lo anterior, podemos señalar que la seguridad social es la protección del ser humano durante su existencia y que no solamente se trata de mantenerlo sano y libre de enfermedades o de accidentes, sino también de proporcionarle ocupación, rehabilitación, capacitación, pensiones, etc.

---

<sup>6</sup> Ibidem. P.1684

De la seguridad social, podemos establecer que cuenta con las siguientes características:

- Considera únicamente al ser humano, a fin de resolver problemas sobre necesidades, sin considerar causa u origen.
- Se ubica dentro del Derecho social e intenta extenderse al campo tradicional del Derecho laboral-constitucional.
- Prescinde del concepto de riesgo.
- Se preocupa por el bienestar del hombre, no sólo de los trabajadores.
- Es obligatorio en algunos casos y opcional en otros.
- Por lo general el patrón aporta financiamiento a nombre de los trabajadores.
- Las aportaciones tienen carácter fiscal.
- La administran instituciones descentralizadas de carácter oficial.

### **3. CONTENIDO DE LA PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL.**

En cuanto al contenido de la previsión social, se afirma que no es fijo, y que sus realizaciones concretas están en relación con las necesidades y circunstancias de una comunidad, así como la política que determinado Estado persigue en tal sentido.

La Constitución de 1917 en su artículo 123 contiene un verdadero programa de previsión social que comprende múltiples aspectos, tales como higiene y salubridad, seguro social, previsión y reparación de los riesgos de trabajo o profesiones, etc.; de tal manera que el contenido de la previsión social, en nuestro ordenamiento jurídico está implicado en tal programa. Sin embargo el contenido de la previsión social no deberá limitarse.

---

<sup>7</sup> ALMNSA Pastor, José M, "Derecho de la Seguridad Social", Ed. Tecnos, España, 1989, pp. 57-58

Para el maestro Mario de la Cueva la previsión social tiene un contenido doble: la primera parte se forma con las disposiciones que se desarrollaron en el pasado más o menos próximo hasta constituir lo que tradicionalmente se conoce como Previsión Social, en tanto que la segunda se integra con la creación del artículo 123 de nuestra Carta Magna, el cual contiene principios abiertos a posibilidades ilimitadas cuyo destino es el beneficio colectivo de los hombre y de los trabajadores.<sup>8</sup>

De lo anterior podemos diagnosticar que el contenido de la previsión social puede ser:

1. El problema de la educación, ya que el constituyente del 17' sabía del analfabetismo que existía en los campesinos y trabajadores, por lo que la legislación laboral-constitucional sería incompleta si no se consignaba esta obligación de los patronos o empresas para sostener escuelas en los centros de trabajo, así se decreto en la fracción XII de la Declaración de Derechos Sociales de 1917.

2. El servicio de empleo gratuito para los trabajadores, que se encuentra consagrado en la fracción XXV del artículo 123 constitucional que establece lo siguiente": El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular. En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igual de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingreso."

3. Las normas reguladoras del trabajo de las menores y mujeres, establecidas en las fracciones III y V del artículo antes mencionado. Ya que el derecho protector del trabajo de menores surge de la necesidad "de preservar la estirpe, desarrollar los

---

<sup>8</sup> CUEVA; Mario de la., El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, tomo II, editorial Porrúa, México, 1992, p33.



recursos humanos y evitar la explotación de las llamadas medias fuerzas de trabajo.”<sup>9</sup>

Además de que tienen como finalidad “facilitar su educación, desarrollo físico, la salud y preservar su moralidad”. Por su parte, la evolución de las normas para el trabajo de las mujeres se ha manifestado en el transcurso del tiempo en las diferencias legislaciones. En el caso de México, según Mario de la Cueva cinco fechas señalan estos acontecimientos de gran trascendencia: 1917, año de la Declaración de Derechos Sociales; 1928, fecha de la promulgación del Código Civil vigente; 1931, año en el que se expidió la Ley Federal del Trabajo; 1962, época de la reforma a la Ley de 1931; finalmente, la Ley nueva de 1970, que proclamó con toda fuerza, el principio de igualdad de la mujer y señaló el sentido de las normas reguladores de su trabajo.

Pensamos que también podría agregarse el año de 1974, fecha en que fue celebrado el Año Internacional de la Mujer, evento del cual México fue país anfitrión. Las festividades culminaron con la adición al artículo 4º de la Constitución, declarando el principio de igualdad jurídica: “El varón y la mujer son iguales ante la Ley”, otorgando así a la mujer la posibilidad de celebrar toda clase de contratos y no permitir tratos discriminatorios en cuanto al sexo o estado civil.

Por lo que se puede apreciar que la fracción V del artículo 123, por una parte limita el ejercicio de la libertad de trabajo de las mujeres, por otra se previene que no sea objeto de la explotación inicua de los patronos.

Para algunos autores señalan que estas normas no son “disposiciones restrictivas de la libertad y de la igualdad de derechos y obligaciones de las mujeres [...] sino principios que proponen cuidar la más noble de las funciones humanas y la salud y la

---

<sup>9</sup> Santos Azuela, Héctor, Curso inductivo de derecho sindical y del trabajo, ed. Porrúa, México, 1990, p 252

vida plena de los niños del mañana”.<sup>10</sup> Sin duda los constituyentes de Querétaro la conocían, y pensaron en la oportunidad histórica de corregir estos abusos partiendo de una perspectiva realista.

4. La obligación de proporcionar habitación a los trabajadores, en la fracción XII de nuestra declaración de derechos sociales de 1917 se impuso la obligación a los empresarios (agrícolas, industriales y de cualquier índole de trabajo), de proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas.

Por ello, consideramos que los trabajadores adquirieron el derecho antes de la expedición de las leyes de trabajo.<sup>11</sup> Esta opinión se fundamenta en el artículo 11 transitorio de la propia ley fundamental, que a la letra dice: “entre tanto el Congreso de la Unión y los Estados legislan sobre los problemas agrarios y obrero, las bases establecidas por esta Constitución para dichas leyes, se pondrá en vigor en toda la República”.

Pero al reformarse la fracción XII del artículo 123, para ser reglamentado este derecho, en el año 1971, fue sustituida la obligación del patrón en forma individual, al desaparecer el vínculo jurídico existente entre empresario y trabajador, esto es, la relación de acreedor y deudor, para dejar como sujeto obligado al INFONAVIT, el cual, después de haberse implementado las reformas, habría de encargarse del cumplimiento de la obligación. Con ello, fue sustituida la obligación patronal, por una obligación social, con destinatario indiferenciado.

En concordancia con las ideas expuestas, el artículo 4º constitucional declara: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos necesarios a fin de alcanzar tal objeto”.

---

<sup>10</sup> *Ídem, El nuevo derecho del trabajo*, t. II, 6a. , ed. Porrúa, México, 1990, p.425

<sup>11</sup> *Op. cit.*, p.390.

El ejercicio de este derecho, en opinión de Ignacio Burgoa, “Está subordinado, en cuanto a su goce y ejercicio, a las condiciones económicas y sociales que permitan su efectividad práctica, sin ellas tal derecho se antoja onírico o quimérico”.<sup>12</sup>

5. Adopción obligatoria de los sistemas adecuados de seguridad e higiene, salubridad y seguridad social. La fracción XV del artículo 123 consignó la obligación patronal a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad, en las instalaciones de su establecimiento. La versión original mencionaba los conceptos de higiene y salubridad. El texto fue reformado en 1962, para suprimir el vocablo “salubridad” e introducir, “seguridad”. Las entidades federativas se ocuparon del tema. Tal es el caso de Veracruz, con la ley expedida por Cándido Aguilar en enero de 1918, y la de Jalisco, de 1923, promulgada por José Guadalupe Zuno. La Ley Federal de 1931 reglamentó los principios constitucionales de referencia en el artículo 111, fracciones IV y V, normas que fueron reproducidas y ampliadas en el artículo 132, fracciones XVI y XIX, de la Ley de 1970, así como en los postulados de los artículos 30 y 509, que prevén la organización de las comisiones de seguridad e higiene en cada empresa o establecimiento, con la finalidad de investigar los casos de los accidentes y enfermedades de trabajo, proponer las medidas para prevenirlos y vigilar que éstas se cumplan.

6. Medidas preventivas para evitar accidentes y enfermedades y reparación de las consecuencias de los riesgos de trabajo. El artículo 123 constitucional fracción XIV, estipula que: “Los empresarios serán responsables de los accidentes y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten”.

7. Establecimiento de cajas populares, precursoras de los seguros sociales. Las cajas populares se constituían por fondos de ayuda económica, cuya finalidad era el

---

<sup>12</sup> Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 23a. ed. Porrúa, México, 1991, p. 277.

auxilio de sus miembros en caso de necesidades presentes o futuras que provengan de enfermedades, accidentes u otros riesgos naturales; auxilio que se podía extender a los familiares.

En cuanto al contenido de la seguridad social, se puede apreciar que no hay una clara diferencia con el contenido de la Previsión Social, toda vez que el constituyente del 17' tuvo la intención de dejar plasmado en el artículo 123 las bases para la previsión y seguridad social, por lo tanto el contenido de la segunda puede resultar parecido a lo anterior expuesto, sin embargo sus objetivos y fines pueden variar.

Por lo tanto el contenido de la seguridad social es el siguiente:

1. La educación de los trabajadores. La cual abarca escuelas, becas y capacitación de los trabajadores. Así tenemos que en el texto original del artículo 123 de la Constitución de 1917, establece la obligación para los patrones del establecimiento de escuelas.

Al hablar de educación, sin duda tenemos que referirnos al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece la obligación del Estado mexicano para proporcionar a sus ciudadanos una educación, la cual será obligatoria, gratuita y laica. Por otro lado, en la misma Constitución, en el artículo 123 fracción XIII, se obliga a las empresas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento, con el objetivo de que éstos tengan mejores perspectivas de vida.

2. El servicio público de empleo. El fundamento legal lo encontramos en el artículo 123 constitucional fracción XXV, que al respecto establece, que el servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular. Asimismo con la Ley Federal del Trabajo de 1931 se creó el Sistema Nacional del Empleo.

3. La habitación de los trabajadores, en su fracción XII el artículo 123 constitucional establece que toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier especialidad está obligada, según lo determinen las leyes, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumple por medio de las aportaciones que hagan las empresas a un fondo nacional de vivienda (INFONAVIT), las cuales están destinadas a la construcción de depósitos a favor de cada trabajador a su servicio. A través de estos depósitos se les otorgara a los trabajadores financiamientos para adquirir una vivienda en propiedad.

4. Higiene y seguridad en el trabajo. En la Declaración de derechos sociales de 1917, en su artículo 123 fracción XV, se regulo este aspecto, aunque en la versión original se hablaba de higiene y salubridad. Pero con la reforma constitucional de 1962 cambia el término de salubridad por el de seguridad incorporando en el texto constitucional las obligaciones patronales de observar los preceptos sobre higiene y seguridad en las instalaciones de los establecimientos, por medio de la adopción de medidas para prevenir accidentes, así como para garantizar la salud y vida de los trabajadores.

5. La reparación de los riesgos de trabajo, los riesgos de trabajo deben ser objeto de mayor atención por parte de los patrones, autoridades y los mismos trabajadores. Nuestra Constitución en el artículo 123 fracción XIV, se ocupa de este apartado; en cuanto a la reparación de riesgo de trabajo será sobre la base de una indemnización la cual varia dependiendo el tipo de incapacidad sufrida por el trabajado, además de que los trabajadores que sufran un riesgo de trabajo tendrán derecho a: Asistencia médica y quirúrgica, rehabilitación, hospitalización, cuando el caso lo requiera, medicamentos y material de curación, los aparatos de prótesis y ortopedia.

6. El bienestar de los trabajadores. Uno de los objetivos de la seguridad social es elevar el nivel general de vida de la comunidad, mediante el aseguramiento de la integridad física, económica y moral de sus integrantes, por medio de las

instituciones u organismos correspondientes, dando así un bienestar a los trabajadores y a sus familias.

7. Los seguros sociales, estos aparecen en Alemania a fines del Siglo XIX, como instituciones de carácter obligatorio, que imponen cargas financieras a patrones y gobierno, con una moderada participación de los trabajadores. Los seguros sociales evitan siniestros o eventualidades y protege al trabajador y a su familia, ya que el seguro social no sólo responde por accidentes o enfermedades profesionales, sino también por el siniestro de la naturaleza, creados por la conciencia colectiva, como la desocupación, invalidez, vejez, etc. Su fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 123 fracción XXIX.

#### **4. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL.**

En este apartado presentare un estudio de los principios constitucionales que sustentan a la previsión y seguridad social, asimismo realizar un análisis del principio de justicia social establecido en nuestra Constitución, en especial en el artículo 123.

Por justicia social propiamente se entiende como el criterio que rige las relaciones entre los individuos y la sociedad, tiene por objeto la repartición equitativa de la riqueza, parte de la concepción de que la sociedad esta dividida en dos clases; los capitalistas, quienes tienen los medios de producción y los proletariados que sólo cuentan con su trabajo.

Por lo tanto la justicia social es, siguiendo este esquema, el criterio conforme al cual ha de repartirse la riqueza a fin de superar la rivalidad entre capitalistas y trabajadores.

Hay que tomar en cuenta que la justicia social se distingue de la justicia distributiva y de la justicia legal, por las relaciones y por su objeto formal y específico.

JUSTICIA	SOCIAL	DISTRIBUTIVA	CONSTITUCIONAL
<b>Sujetos Relacionados</b>	Capitalistas y trabajadores	Individuo y sociedad	Individuo y sociedad
<b>Objeto material</b>	Riqueza superflua	Bien común distribuible	Bienes de los particulares
<b>Objeto formal</b>	Derecho de los trabajadores	Derecho de los ciudadanos	Derecho de la sociedad

Por lo que nuestra Constitución de 1917, en sus artículos 3°, 5°, 27, 28, 103, 107 y 123 plasmó el principio de justicia social, dando paso a lo que se conoce como Derecho Social. De ahí que la previsión y seguridad social tengan como principio fundamental a la justicia social.

Partimos que el principio base de la previsión social es la justicia social, de ahí se tiene como principios de la previsión social el de principio la responsabilidad y la dilución de los riesgos entre los trabajadores y empresarios sujetos de una relación jurídica.

El principio de responsabilidad lo encontramos en el artículo 123 constitucional en las fracciones XIV y XXIX; en la primera se responsabiliza al patrón o empresarios de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales ocurridas a los trabajadores con motivo de la prestación subordinada de servicios y en la segunda se da inicio a la seguridad social, ya que en esta fracción se alude la Ley del Seguro Social y la declara de utilidad pública debiendo comprender seguros de enfermedades y accidente; pasando así al segundo principio de la previsión social que es la dilución de riesgos. Como es sabido los riesgos de trabajo tienen consecuencias como la incapacidad parcial o permanente ya sea temporal o total, asimismo la muerte; por lo que la previsión social debe dar los medios o instrumentos necesarios para que el hombre, en este caso el trabajador, pueda cubrir sus necesidades y tener una vida digna como lo marca el artículo 4° constitucional. Estos instrumentos o medidas los da por medio del seguro social, ya que nuestro

sistema reconoce que todo trabajador tiene derecho a exigir asistencia médica y quirúrgica, hospitalización, rehabilitación, medicamentos, material de curación, aparatos de prótesis y ortopedia, y las indemnizaciones respectivas.

Por su parte los principios de la seguridad social se encuentran establecidos de una forma más clara, debido a que en nuestro sistema se le ha dado más importancia a está que la previsión social, toda vez que la previsión social es la basa de la seguridad social.

Por lo tanto los principios constitucionales de la seguridad social son los siguientes:

- **Universalidad**, en este principio la seguridad social encuentra su naturaleza autentica, ya que está responde a un clamor universal de los hombres. Por lo que el objetivo de la seguridad social, es proteger y atender a todos los ciudadanos en general.
- **Igualdad**, todo individuo tiene derecho a protección igualitaria, que le ha de ser proporcionada por el Estado, con medios financieros integrados en sus presupuestos generales.
- **Obligatoriedad**, consiste en la obligación que impone el estado a los patrones o empresas en general, en razón de una norma jurídica, de inscribir a sus trabajadores dentro del régimen correspondiente, con la finalidad de que reciban los beneficios otorgados por la seguridad social.
- **Generalidad**, la seguridad social no sólo atiende a la reparación en caso de un siniestro, sino también a la prevención y recuperación, a fin de devolver al sujeto la situación en que se hallaba antes de producirse la eventualidad.



- **Unidad de Gestión**, la seguridad social es gestionada y proporcionada única y exclusivamente por el Estado, por supuesto auxiliándose de entes públicos, destinados especialmente para ello.
- **Solidaridad**, los medios financieros por los cuales se sustenta la seguridad social, procede de la contribución general aportada por todos los miembros de la sociedad, según su capacidad económica y régimen de financiación se rige por el sistema de reparto.

Al observar los principios, diagnosticamos, que estos son las garantías mínimas o derechos fundamentales que nuestra constitución salvaguarda como garantía de una justicia social.

## **5. OBJETIVOS Y FINES CONSTITUCIONALES DE LA PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL.**

La previsión social tiene por objeto crear, en beneficio de todas las personas y sobre todo de los trabajadores, un conjunto de garantías contra ciertas contingencias, que pueden reducir o suprimir su actividad, o bien, imponerles gastos suplementarios.

Todo grupo social bien organizado debe asegurar a cada uno de sus miembros en cualquier eventualidad, condiciones mínimas y decorosas de vida.

Por lo tanto, la utilidad particular induce a un provecho o beneficio económico-jurídico para un individuo, aun cuando se afirma que: por paradoja económica, la utilidad pública no consiste sino en lograr la utilidad particular para todos.

La Ley fundamental mexicana garantiza el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

La disposición constitucional incluye los seguros de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, así como los servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familias.

La previsión social no se ha concretado en la idea exclusiva de conservar para el ser humano su energía de trabajo por mayor número de años, sino que su dirección se orienta hacia otros objetivos que podemos sintetizar en la siguiente forma:

- La búsqueda de un ingreso que permita al trabajador una existencia decorosa y a su familia el disfrute de un status aceptable dentro de la sociedad en que vive.
- La aplicación de un régimen de seguros que abarquen el mayor número de contingencias posibles, esto es, que no solo cubra los riesgos profesionales, sino riesgos ordinarios propios o de la familia.
- El otorgamiento de recursos económicos cuando sobreviene la desocupación, ya sea por desempleo debido a decesos en la producción, por incapacidad temporal o por ancianidad.
- La garantía de una vejez digna, independiente, en la que no se carezca de los recursos básicos para sobrellevarla hasta la muerte.

La política social del Estado respecto a la seguridad social, debe encaminarse al beneficio de toda la población y en particular el otorgamiento de garantías a los individuos con el objeto de otorgarles una vida decorosa y protección contra la mayor cantidad de contingencias que de alguna manera le pudieran afectar. Este logro es posible por medio de la aplicación real y efectiva de las normas jurídicas que al efecto expiden, el impulso económico, el ideal primordial de solidaridad social, así

como el establecimiento y creación de organismos e instituciones con el carácter de autónomos para que en forma subsidiaria con el Estado protejan íntegramente contra todo riesgo que se pueda presentar a todo ser humano.

Todo individuo debe ser protegido, así como ser titular de los beneficios que otorga la seguridad social sin discriminaciones de cualquier tipo. “La protección debe ser uniforme dentro de cada categoría como una exigencia de justicia social. Así que los residentes de determinado país, nacionales o extranjeros, deben por igual aportar su contribución para otorgar la protección respectiva como consecuencia directa de la solidaridad que es un principio esencial que guía a la seguridad social, respecto de la cual el punto de partida inicia con la creación de los seguros sociales en el siglo pasado y como tal tiene surgimiento a partir de la segunda guerra mundial, con la idea básica de nuevas formas de organización del Estado y los nuevos ideales con los que se pretende ampliar la protección que brinda éste a la sociedad, como en un principio respecto de los trabajadores y con posterioridad a toda la colectividad, rebasando los límites existentes de los seguros sociales”<sup>13</sup>

Así la seguridad social representa, la unión de las aspiraciones y esfuerzos tendientes a proteger la existencia y permanencia del hombre general, con responsabilidad colectiva; éste término, indica el instinto de una vida cada vez mejor, hace pensar en la vía o camino que indica al hombre certeza en su presente y futuro, oportunidades de superación y desarrollo. De esta manera, representa todo un proceso integral en el que se conjunta los distintos sectores del desarrollo nacional, encaminados al progreso social, siempre dirigidos por la idea de justicia social.

Seguridad social indica, libertad, vida social productiva, oportunidades de trabajo, salud, educación que traiga consigo bienestar individual y colectivo integral, mandatos establecidos en la gama de artículos constitucionales. La cual se proyecta para alcanzar los objetivos que le son esenciales en una gran cantidad de normas

---

<sup>13</sup> SILVA Liga, Eulalio, “El Instituto Mexicano del Seguro Social en su calidad de organismo fiscal autónomo”,

jurídicas, organismos, instituciones y el propio Estado que busca garantizar un equilibrio social y el bienestar individual, guardando un equilibrio también en ambos.

Lo anterior sustenta el hecho de que entre el desarrollo social de un país y la evolución, objetivos y logros de su sistema competencial, existe una relación directa de afectación. Es por esto que una forma de promover el crecimiento de las naciones radica en el impulso de sus modelos sobre la materia siendo tal su importancia y trascendencia que ésta requiere de la intervención estatal con el objeto de guiar su desarrollo y cumplir con los principios que le dan sustento y fines que debe alcanzar

La Ley del Seguro Social en su artículo segundo nos describe e ilustra acerca de los fines que persigue la seguridad social, que al respecto establece lo siguiente: La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

De lo anterior podemos establecer que los objetivos y fines de la seguridad social son:

- Es un medio que pretende amparar al individuo frente a las contingencias de la vida, además de promover su bienestar y estimular la más completa expresión y desarrollo de sus capacidades.
- Es un instrumento de toda organización social moderna que se diseña y ajusta a las necesidades de una colectividad.

- Es una respuesta organizada y pública frente a las privaciones y desequilibrios, económicos y sociales, que impone la vida contemporánea y que necesariamente demanda de la participación activa de los individuos que serán beneficiados.
- Es un compromiso colectivo que permite compartir los riesgos y los recursos de las personas. Su misión supera la simple lucha contra la pobreza y se propone incrementar la calidad de vida, fortalecer la seguridad personal y generar condiciones de mayor equidad.
- Es un medio fundamental y un poderoso instrumento de progreso social, que actúa mediante la solidaridad y la distribución de la riqueza (justicia social) que con su trabajo genera una comunidad social.

## **B. ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.**

### **1. ANTECEDENTES DEL ART. 123 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.**

Al hablar del artículo 123 constitucional, necesariamente debemos recurrir a la concepción de los derechos sociales, los cuales debemos entenderlos como las prerrogativas y pretensiones de carácter económico, social y cultural, reconocidas al ser humano, individual o colectivamente considerado<sup>14</sup>. Hoy en día se les designa generalmente con el término derechos económicos, sociales y culturales.

---

<sup>14</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM –PORRUA, México D.F., Pág. 1068

Hasta la Primera Guerra Mundial, las constituciones de la mayoría de los países y en su declaración de derechos y libertades sólo contenían lo referente al ser humano como individuo y como ciudadano; es decir solo reconocían los derechos civiles y políticos, además de establecer algunas medidas de protección a sus derechos.

Pronto los textos legales fueron adoptando tendencias socialistas, que darían cabida a los llamados derechos sociales, producto del convencimiento de que la libertad, igualdad, seguridad, justicia y la dignidad de todo individuo, para ser efectivas, requieren de medios apropiados de subsistencia, de trabajo y de otras condiciones que reclaman la iniciativa, actividad y cooperativa del conglomerado social.

Así, habría de irrumpir, en el marco jurídico de los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como en el orden internacional, los actualmente denominados derechos económicos, sociales y culturales.

En el ámbito nacional, la concepción o idea de derecho socialista exige que, al lado de los aspectos políticos, la Constitución adopte una definición expresa de las directivas económicas, sociales y culturales que habrán de inspirar y dar sustento a la vida comunitaria.

A cumplir con tal exigencia procedieron en primer término la Constitución Mexicana de 1917, la declaración de Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado del 16 de enero de 1918, incorporada a la Constitución de la República Socialista Federativa Soviética Rusa el 10 de julio de 1918; la Constitución Alemana de 1919; la Constitución Española de 1931; la Constitución de la URSS de 1936 y la Constitución Irlandesa de 1937.<sup>15</sup>

La incorporación de los derechos sociales en el texto de la Constitución mexicana de 1917, es un mérito indiscutible de la Asamblea Constituyente de Querétaro, la cual

---

<sup>15</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional Mexicano, PORRUA, México D.F. 1995, Pág. 75.

fue la primera en América Latina en incluir como figura interesante la previsión y seguridad social.

Nuestra Constitución fue precursora, de la concepción del hombre por el derecho. En el caso de México, esta aportación de la Revolución social fue la más original y de mayor trascendencia.

De acuerdo con los hechos históricos y el más elemental análisis de los mismos, se debe reconocer y proclamar que los derechos sociales que consagra la Constitución Política mexicana de 1917, son la realización institucional de los ideales y aspiraciones, de los sentimientos que dieron contenido al repertorio de ideas y creencias que animaron el pensamiento de la Revolución mexicana de 1910.

Como bien lo afirma Trueba Urbina en esta ocasión no fueron precisamente los juristas quienes hicieron la formulación legislativa de los derechos económicos y sociales, sino diputados que venían del taller y de la fábrica, de las minas, del campo.

Por su parte, y con gran claridad y precisión, señala De la Cueva “fue creación natural, genuina y propia del mexicano, del hombre que venía de ofrendar su vida en el combate de la Revolución”<sup>16</sup>.

A pesar de que son muchos los autores y tratadistas que elogian --pienso que con razón-- esta declaración constitucional, existen otros que manifestaron airadamente su desacuerdo, tanto en el seno del Constituyente como fuera de él.

Para Narciso Bassols, el surgimiento y la proclamación de los derechos sociales fueron producto de “la incultura, la que, como siempre, hizo posible con su audacia

---

<sup>16</sup> Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1972; Pág.45

una alteración de las ideas e impuso como parte de la Constitución, el artículo 123”.<sup>17</sup>

Pensamos que los puntos de vista de tan distinguidos juristas en tal sentido, se debieron a que nuestra Constitución rompió con las rígidas técnicas y viejos moldes del constitucionalismo imperante en el siglo pasado. Pero fueron estos “agregados constitucionales” los que le han otorgado a nuestra carta magna un lugar de privilegio en el derecho constitucional contemporáneo.

Con posterioridad a la nuestra, algunas Constituciones incluyeron progresivamente el aspecto social, tal y como lo apunta García Ramírez, junto a las partes dogmática y orgánica, se alzan las declaraciones de los derechos sociales [...] este fenómeno se halla presente en las Constituciones modernas, que a menudo son frondosos instrumentos declarativos del derecho social.

Sin embargo, considera a la Constitución de 1917 como precursora en materia social. Los derechos sociales nacen ----en el caso de México---- de los reclamos y exigencias del pueblo, después de un movimiento armado, como lo fue la Revolución de 1910, con un saldo trágico para los mexicanos, traducido en varios millones de muertos. No fueron una dación graciosa por parte del Estado, sino una conquista de la clase trabajadora, frente al capital y al Estado liberal burgués, esto no debe ser olvidado.

Con ella surgió la esperanza de lograr un cambio radical con la convicción de que únicamente con la destrucción del orden existente se podría obtener la igualdad apetecida.

Las ideas sociales plasmadas desde entonces en el texto vigente, con el artículo 123, establecieron por primera vez en nuestra ley constitucional, los cimientos de una

---

<sup>17</sup> Ídem.



legislación de trabajo inspirada en principios de elemental justicia y en razones de humanidad. Se ha dicho, y con mucha razón, que el derecho a trabajar nace del derecho a vivir.

En virtud de tal concepción, toda persona, por voluntad, por vocación, por aptitud normal o intelectual, o por otras razones, tiene la facultad de disponer la elección de su actividad ocupacional y de sustituirla cuando lo considere conveniente y, en otros casos, puede abstenerse de continuar desempeñándolo, si así lo dicta su conciencia.

Si bien es cierto que el hombre debe trabajar para sobrevivir, también lo es el que dicha actividad necesaria deba contribuir a la satisfacción de los requerimientos mínimos, que satisfagan con dignidad y con decoro la existencia cotidiana del trabajador y su familia.

Por ello, resulta difícil pretender desvincular el trabajo como productor de valores de uso y, en consecuencia, de mercancías, aun cuando esté muy alejado de pertenecer al mundo de las cosas. Desafortunadamente, las tendencias al consumo se desarrollan con mayor rapidez que los medios económicos para satisfacerlos. Es necesario el aumento a la productividad, para que aumenten simultáneamente la cantidad de bienes y servicios. Sin embargo, para aumentar la productividad hace falta que el trabajador, en todos los niveles, tenga deseos de mejorar la calidad y cantidad de su trabajo. La empresa, a su vez, tendrá que mejorar salarios, modernizar su maquinaria o herramientas de trabajo. Hasta ahora, la falta de ventajas materiales en la mayoría de los casos ha propiciado desánimo e improductividad.

Por derecho a trabajar debemos entender la posibilidad de la persona para obtener trabajo. El Estado debe establecer políticas de empleo para concretar las aspiraciones de cada uno de sus habitantes, y puedan éstos obtener satisfactoriamente las ocupaciones o empleos que elijan voluntariamente. El derecho al trabajo consiste, pues, en la obligación del Estado frente al individuo, de proveer

una tarea útil en caso de necesidad; esto es, en la obligación estatal correlativa de otorgar ocupación.

El derecho de trabajar involucra para el trabajador, condiciones dignas de trabajo, jornada limitada, igual remuneración por igual tarea, salario decoroso, etcétera.

Queda claro que el Estado Liberal – Individualista, fue el que provocó severas injusticias sociales y enormes contradicciones en la defensa de los que menos tienen. Correspondió a México iniciar la transformación del constitucionalismo y del Estado Liberal – Individualista, al social. Siendo el artículo 123 (Previsión y Seguridad Social) junto con el 27, el estandarte del pensamiento social de toda Latinoamérica y del mundo.

## **2. Análisis e Identificación de los elementos característicos del artículo 123 constitucional.**

Refiriéndonos al artículo 123 constitucional vigente desde 1917, y es especial al aspecto de previsión y seguridad social encontramos que desde su inicio la protección se fijó en la reducción de la jornada de trabajo a que eran sometidos los trabajadores en aquella época, de 12, 14 y hasta 16 horas diarias; en la prohibición para trabajar en lugares insalubres y peligrosos, en jornadas nocturnas para menores y mujeres; en el merecido descanso después de 48 horas de trabajo; en la protección para la maternidad y posterior a ella, señalando trabajos adecuados, conservación del empleo y descanso para amamantar a sus hijos; el derecho a un salario suficiente para satisfacer todas las necesidades de una familia; el derecho habitacional en condiciones cómodas e higiene para la familia del trabajador, y junto a esto, el derecho a escuelas, enfermerías, mercados públicos, centros recreativos; responsabilidad patronal de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, atención e indemnización correspondiente así como las medidas de protección contra esos accidentes y sobre higiene y salubridad industrial, procurando organizar

el trabajo de modo que resulte una garantía para la salud y la vida del trabajador; procuración de seguros obligatorios en beneficio del trabajador y su familia; en el derecho de colocación para los desocupados; en la obtención de casas baratas a través de cooperativas organizadas para tal efecto. Esto entre otras cuestiones quedó establecido desde 1917 para beneficio de la clase trabajadora y a pesar del tiempo transcurrido, poco han variado estos señalamientos y otros ni siquiera se han reglamentado.

En nuestra costumbre laboral-constitucional, desprendemos del artículo 123 que la previsión y seguridad social tiene como función evitar la realización de riesgos y contingencias, proporcionar protección y el mayor bienestar posible para el trabajador y sus derechohabientes; mejores condiciones de vida, salud, recreo y cultura; derecho a rehabilitación y readaptación, pensión por incapacidad temporal o permanente, de vejez, desocupación o jubilación, incluyendo el derecho post mortum a un traslado y reposo tranquilo, cualquiera que sea el apartado que rijan al trabajador, A o B; en síntesis el trabajador tienen derecho a la previsión y seguridad social integra.

**Génesis del artículo 123 constitucional.**

Apartado “ A ”	Apartado “ B ”
El derecho laboral desde 1917 a 1929, se aplicaba por las entidades federativas a través de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje y Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje; en 1929 se reformó la fracción X del artículo 73 constitucional, originando la separación de algunas ramas de actividad industrial, de las que sólo	En el contenido de las leyes laborales desde 1917 a 1931 no había distinción alguna, fue hasta 1938 en que se publicó el Estatuto jurídico aplicable a los servidores públicos, reglamentando la prestación de servicios de éstos, apoyándose en la excepción del artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo de 1931. El 12 de abril de 1934,

<sup>18</sup> Legislación Sobre Trabajo, Tomo I, 5ºed., Ed. Andrade, México, 1958, p.26.

<p>conocería las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, además se estableció la facultad del Congreso de la Unión para reglamentar el artículo 123 constitucional.</p> <p>En 1931 se promulgó la Ley Federal del Trabajo que reglamentaba el artículo 5° y 123 constitucionales, estableció una excepción no contenida en el artículo 123 original; en efecto el artículo 2° de la ley Indico”: Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que expidan”<sup>18</sup></p> <p>La excepción del artículo citado permitía una ley especial para los servidores público, a pesar de que la Constitución de 1917 no hizo distinción e incluyó a estos trabajadores en el artículo 123 expropiando al derecho civil los contratos de trabajo.</p> <p>El día 21 de octubre de 1960, se dividió el artículo 123 constitucional vigente desde 1929, quedando así: El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:</p> <p style="padding-left: 40px;">A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, doméstico, artesanos y, de manera general todo contrato de trabajo...</p> <p>Este apartado quedó con XXXI fracciones aplicables a todos los trabajadores que buscan el equilibrio entre los diversos factores de la producción y donde exista</p>	<p>se expidió un reglamento respecto del artículo 2° laboral, con disposiciones relativas a los empleados públicos; pero no fue sino hasta septiembre de 1938 en que Cárdenas promulgó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, estatuto que contenía los derechos y obligaciones para los mismos, así mismo el establecimiento de los tribunales especiales para el ejercicio de las acciones de los trabajadores contra el Estado patrón según el caso.</p> <p>El Estatuto de referencia tuvo vigencia hasta el 28 de diciembre de 1963 en que se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaría del apartado “B” creado desde 1960, ley que abrogó el estatuto inmediato anterior.</p> <p>En las XIV fracciones de que consta el apartado “B” en favor de los servidores públicos, se incluyó el derecho de escalafón, vacaciones, jubilaciones; se definió derecho de Previsión y Seguridad Social señalando que recibirían dicho servicio a través de Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado, creado ex profeso y en cuanto a lo relacionado a vivienda lo atendería el FOVISSSTE, dependiente del ISSSTE, para este sector de trabajadores Los trabajadores de algunos organismos públicos descentralizados y paraestatales son sometidos al apartado “B” desde su</p>
--	---

<p>lucha de clases; aplicable inclusive a trabajadores que presten servicios a los gobiernos de los estados y municipios.</p>	<p>nacimiento o por acuerdo del Ejecutivo Federal, y consecuentemente al ISSSTE sustrayéndolos de ese modo del régimen ordinario que señala el artículo 123 constitucional, es decir debieran regirse por el apartado "A" pues no son trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y es una ley reglamentaria la que así lo establece y no la propia Constitución.</p>
---	---

El artículo 123 de nuestra Constitución, estableció los derechos mínimos de los trabajadores, derechos superados en algunos casos mediante contrataciones colectivas, obligando inclusive al Congreso de la Unión en contadas ocasiones a no quedarse a la zaga, como en el caso de prima de antigüedad, el aguinaldo, habitación o ayuda para la renta de casa y algunos otros.

Actualmente se lucha por una jornada de 40 horas en lugar de 48 semanarias establecidas, con pago de 56 y proporcionalmente se reduzca cada turno, esto aliviaría en parte la desocupación que agobia al país, ya que sería posible para las empresas aumentar su planilla normal de trabajadores; viéndolo en números sería de cada cien trabajadores que laboraran en esas condiciones se generaría veinte empleos más, ese tiempo serviría para la superación del trabajador o simplemente para la recuperación física.

Se observa que a la mujer trabajadora le falta contar con guarderías y salas-cunas en sus lugares de trabajo con cargo al patrón, ya que el seguro social es insuficiente para atender tal prestación que por lo mismo hace falta ampliar y reglamentar ese derecho.

Respecto al salario mínimo debe ser suficiente para atender las necesidades de una familia con decoro, que comprende casa, vestido y sustento, incluso el derecho a

educación y diversión sana y que conforme se eleven los precios del artículo de consumo básico, se aumente el salario y no como se tiene establecido; promoviendo la creación estratégica de centros de abasto popular de artículos de consumo necesarios a precios oficiales y por cuenta del Estado para recuperar la pérdida del poder adquisitivo del salario.

Otras fracciones del apartado "A" que responden a la previsión y seguridad social, son las establecidas en la fracción XIV relativa a la responsabilidad patronal sobre riesgos y enfermedades profesionales y la prevención de los mismos; que se descarga en la creación del seguro social en 1934, obligación que después de 26 años establecida se reglamentara a través del organismo citado, el que a su vez no ha cumplido lo pactado desde 1917 por lo que hace al seguro de desempleo y la jubilación que se reclaman con urgencia.

Como medida de previsión y seguridad social la capacitación y adiestramiento para el trabajo señalada en la fracción XIII del 123 y apartado que se comenta, se implementó en abril de 1978, para que el trabajador pueda elevar su capacidad y consecuentemente su nivel de vida, para tal efecto se determina la creación de comisiones mixtas que vigilen equipos, sistemas y procedimientos para lograr esa capacitación y adiestramiento que se reglamentará más aún en contratos colectivos donde se establecerán también tiempos, estímulos, ramas, instructores, etc.

Al igual que la anterior, la fracción XV del ordenamiento que se comenta, se modificó en abril de 1978 y se refiere a la higiene y seguridad en las instalaciones industriales, señalando sanciones para casos de incumplimiento a las recomendaciones de las comisiones mixtas de seguridad e higiene con relación a normas protectoras, equipos de protección obrera o modificación de sistemas para abatir los riesgos de acuerdo a la clasificación industrial, estableciéndose al efecto Comisiones Consultivas Nacionales y Estatales integradas por representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Seguro Social.

Como principio de bienestar social observamos que la fracción XXV que se analiza, ha sido preocupación del Estado reformarla y la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social implementó a últimas fechas un programa nacional de empleo, el cual a pesar de sus augurios dejó de cumplir su propósito deseado pues encontró una época de recesión económica y cambios que sirvió de pretexto a la industria y a algunas entidades paraestatales para efectuar separaciones masivas de trabajadores, agudizando el desempleo y subempleo que padece el país.

Mientras en el país sea mayor la demanda de trabajo, más baratas será la mano de obra, de ahí la lucha constante de trabajadores para alcanzar mejores prestaciones y por recuperar el poder adquisitivo del salario. Dejando de ser efectivo el hecho de que en igualdad de condiciones de trabajo, tenga mejor derecho el que sea sostén de familia, pues en la industria también los líderes sindicales escogen a los aspirantes a un puesto y los sujetan a contratos temporales en beneficio del patrón y hasta que se aseguran que serán incondicionales de quien los contrata, salvo los casos de obreros altamente calificados que reclaman la industria.

Otro principio de bienestar social lo representan las cooperativas para la construcción de casa baratas e higiénicas accesibles a los trabajadores, establecido en la fracción XXX del artículo 123 constitucional apartado "A"; letra muerta esta intención legislativa, pues no se conoce una cooperativa de alcances altruistas y filantrópicos que cumplan con este propósito ya que ni el INFONAVIT, FOVISSSTE, INDECO o ISSFAM cumplen con esa obligación y menos con la demanda de vivienda actual; la capacidad de estos organismos es limitada y el déficit habitacional superior; hace falta la participación obrera para crear esas cooperativas, reglamentación y ponerlas a funcionar por gente capaz y responsable.

No podemos dejar de mencionar la fracción XXIX en relación con la previsión y seguridad social que desde 1917 se estableció que a través del Seguro Social se desliga el patrón de la obligación de responder por las enfermedades profesionales, muerte, vejez, pensión por incapacidad parciales o totales, temporales o definitivas;

sin atender como se ha reiterado, los problemas relativos a jubilación y cesantía; el desempleo que reitere de un subsidio temporal para subsistir, no se proporcionen a pesar de que dicha institución tiene recursos bastantes para hacerlo, por lo mismo cabe una revisión tanto al artículo 123 constitucional como a los reglamentos concernientes y en especial del apartado “A” y la Ley de Seguro Social a efecto de que se incluyan los derechos a pensión por jubilación y desocupación y que en auxilio de los desocupados acudan los sectores patronales, así como que aporten un porcentaje determinado para cubrir estos derechos.

Hemos observado que las fracciones XII y XXIX del apartado “A” y la fracción XI del apartado “B” tienen relación en cuanto a derechos sociales se refiere, pues por una parte se trata de la cuestión habitacional y por otra de la cuestión de previsión y seguridad social que deben tener los trabajadores en general; obligaciones patronales que datan de 1917 y que poco a poco se han ido superando, sin embargo existen grupos de trabajadores que carecen de prestaciones sociales como éstas, entre ellos los campesinos, los trabajadores domésticos, taxistas, etc.

Respecto a habitación para la clase trabajadora, se observa que en los apartados “A” y “B” del artículo 123 constitucional y lo que señalan las leyes reglamentarias es un derecho a créditos habitacionales, sólo que condicionados a una situación aleatoria que no debe existir, pues su necesidad no se sujeta a la suerte sino al sistema en que vivimos y por lo mismo debe ser más operativo el sistema de créditos para atender las necesidades de vivienda. Por otra parte se sabe que a trabajadores con salario mínimo se les favorece menos con los préstamos de referencia; además de los sindicatos más fuertes orgánicamente o comprometidos con el Estado, obtienen con mayor facilidad los créditos que proponen, dejando en condiciones desiguales a los sindicatos minoritarios e independientes y consecuentemente a sus agremiados, opinamos que la aportación patronal para construir esos fondos de los trabajadores en lo individual, es actualmente insuficiente y que es necesario aumentar en un cien por ciento, tomando en consideración que estas aportaciones son consideradas de previsión social, por lo tanto deducibles fiscalmente.



Por otra parte, no se justifica ni legal ni socialmente la participación patronal en el instituto destinado a resolver el problema habitacional, pues no tiene razón de ser, ni en la legislación de 1917 se estableció, por lo mismo en nuestra opinión debe modificarse tanto el artículo 123 constitucional en de fracción XII como en artículo 138 de la Ley Federal del Trabajo que así lo prevén, además de la ley interna del instituto y reglamentos que lo contemplan, ya que con lo anterior se demuestra incapacidad tanto del Estado como del sector obrero para administrar el fondo respectivo, ello traería como consecuencia reducción del egreso por parte del instituto

Cabe reiterar sobre la fracción XIII del apartado “B” del artículo 123 constitucional que obliga al Estado a cumplir con el derecho habitacional de las fuerzas armadas mexicanas otorgando créditos a través del organismo respectivo, en condiciones similares a los trabajadores del Estado y del Distrito Federal.

La previsión y seguridad social buscan garantizar a través de los apartados “A” y “B” del artículo 123 constitucional, el derecho a la salud integral, previsión y seguridad social de un futuro cierto a sus afiliados; pero a al vez genera dispersión y multiplicidad de organismos públicos o privados para satisfacer dichos servicios; de donde surge nuestra sugerencia de integrar éstos, para aprovechar más y mejor los recursos destinados al efecto y la modificación del artículo 123 constitucional.

El Estado del bienestar se forjó en el crisol de las luchas sociales fomentadas por el movimiento obrero y en turno a las cuales se articularon los objetivos de la política democrática y, en nuestro contexto, los valores del cristianismo social. La superación de su crisis y la constitución de un nuevo sistema de solidaridad, directamente relacionado con las fuentes de productividad del trabajo en la economía informal, requieren la asunción de dicho proyecto por parte de actores sociales capaces de ganar la dura batalla que plantea el proyecto neoliberal de desmantelamiento del Estado del bienestar.

Los sindicatos obreros, principales defensores del Estado bienestar, se encuentran con dificultades crecientes para representar al conjunto de la población y, en particular, a los sectores profesionales calificados, que constituyen la principal base social de la revuelta contra el Estado del bienestar. La tasa de sindicación está descendiendo en casi todos los países del bloque europeo y americano.

La fuerza sindical se concentra cada vez más en el sector público y en la capacidad de interlocución política de los sindicatos. Pero la creciente separación entre éstos y los gobiernos de cualquier signo conduce a un estrechamiento de su capacidad de maniobras. Al mismo tiempo, la dificultad de las estructuras sindicales históricas para representar a la mujer trabajadora ha contribuido a su debilitamiento conforme se iba produciendo la incorporación masiva de la mujer al trabajo.

El movimiento ciudadano, en su amplia diversidad, recoge en cierta medida la problemática de las reivindicaciones sobre el consumo colectivo y la relación entre los servicios sociales y la vida cotidiana. Sin embargo, su localismo, su fraccionamiento y su falta de articulación con los niveles de decisión política han convertido a la mayoría de sus intervenciones en los países de nuestro entorno en reacciones defensivas y puntuales carentes de la capacidad de iniciativa estratégica que requiere la reconstrucción del Estado del bienestar.

De modo que tanto sindicatos como asociaciones ciudadanas son elementos importantes en la construcción de una coalición capaz de construir un nuevo «Estado del bien obrar», pero difícilmente podrán superar las dificultades del proceso contando con sus propias fuerzas.

Mi hipótesis es que el proceso de recomposición puede darse en las zonas de máximo contacto entre el Estado y la sociedad civil, es decir, en los gobiernos locales y regionales. La flexibilidad de dichas instituciones, su adaptación a las condiciones locales de las sociedades que representan, su interés en regionalizar las estrategias de desarrollo económico, su sensibilidad con respecto al deterioro de la vida

cotidiana en sus barrios y ciudades favorecen un interés objetivo en encontrar una nueva ecuación de acción pública capaz de combinar productividad económica y equilibrio social. Frente a los Estados nacionales actualmente superados por flujos económicos globales y crecientemente deslegitimados por su alejamiento de los ciudadanos, el Estado local conserva aún vivos los lazos de relación con la sociedad civil. Pero esos lazos se irán disolviendo conforme se rompan los mecanismos de solidaridad social.

Por ello, la constitución de alianzas sociales con base territorial en torno a objetivos de desarrollo económico e integración social puede constituir la base más sólida de reconstrucción del Estado social desde su periferia administrativa.

La acción de sindicatos, asociaciones ciudadanas, empresas comprometidas con un territorio determinado y agentes económicos con visión de largo plazo puede articularse en pactos sociales y económicos de carácter estratégico, institucionalizados e impulsados por las instituciones públicas locales. Frente a la crisis del «Estado del bienestar» en el marco de la actual crisis del Estado-nación, el «Estado del bien obrar» puede constituir una perspectiva estratégica para un Estado local capaz de articular la sociedad y la cultura de su territorio con la geometría variable de la economía global.

Los planteamientos de la previsión y seguridad social se encuentran hoy superados, por las nuevas necesidades de la sociedad; resultando cada vez más clara la participación y cooperación de los empresarios y obreros en las prestaciones. Claro está que nuestro marco legal no presenta mecanismos de colaboración y de participación, ahogando cada día más al Estado Bienestar.

Por otra parte, se presenta como elemento modificador de las condiciones del obrero las cuestiones económicas, tanto globales, derivadas de los cambios en la competencia internacional y en las condiciones en que tiene lugar los intercambios

comerciales internacionales, como relacionadas con las modificaciones que tienen lugar en la estructura productiva y en la estrategia de empresa.

En este último sentido, las nuevas formas de organización del trabajo, se ven determinada por la búsqueda constante de una mayor eficacia productiva, olvidando el trato social o dejando en tercer termino las relaciones y prestaciones laborales.

En este estudio, pretendo sostener que el fenómeno de la globalización no únicamente está referido a la economía, sino que su impacto es también general, con raíces filosóficas y consecuencias en la política, la sociedad, la cultura y el modo de ser del hombre y sociedades. Dentro del plano social su efecto es más variado, así lo observamos en el nuevo trato hacia la previsión y seguridad social.

Desde luego, los procesos de reconversión del trabajo en la sociedad global han sido factor esencial de estas modificaciones, abriéndose la puerta a nuevas acciones, combinaciones, formas sociales y pactos políticos. En esta nueva composición de la sociedad se ha transformado de manera sustantiva el significado tradicional del trabajo en la sociedad, e igualmente ha cambiado de raíz la función social del Estado frente a la clase obrera, el artículo 123 constitucional se ve rebasado por la realidad.

La globalización ha sido un reto para nuestra tradición jurídica - constitucional laboral, ya que ha fragmentado el artículo 123 y sufre desplazamientos, tanto en la función misma, debido a la flexibilidad del trabajo, como en su ubicación territorial, que altera también las formas tradicionales de la producción y reproducción de la fuerza del trabajo.

La revolución tecnológica renovándose día a día y el lento crecimiento económico, junto con la tendencia del capital a desplazarse continuamente de las actividades productivas a las especulativas, han originado un creciente desempleo, marca de la globalización y de la sociedad contemporánea.

La previsión y seguridad social planteada por nuestro artículo 123, se ve afectado principalmente en uno de los efectos más devastadores de la globalización neoliberal, resultante de la tendencia a la imposición en el ámbito mundial de nuevos patrones tecnológicos y de división internacional del trabajo, tiene que ver con la modificación sustantiva de los volúmenes globales de ocupación, de la composición del trabajo en la producción de bienes y servicios y, en consecuencia, de la condición actual y el futuro de la clase trabajadora.

El hecho es que en el límite el rápido camino hacia la automatización conduce vertiginosamente a la economía global a una industria sin trabajadores<sup>19</sup> y los pocos contratados por lapsos breves.

### **3. CONTENIDO DE LA PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL FRENTE A UN MUNDO GLOBALIZADO.**

Estos años en los que vivimos en un proceso constante de construcción, con relativizaciones de la soberanía nacional, como sociedad abierta estamos concientes que existen base o principios rectores, porque el bien común no es defendible, solo podemos apuntar que contiene elementos como la democracia, pluralismo, apertura, seguridad y previsión social, siendo estos elementos modeladores de los Derechos Fundamentales.

En nuestra actual coyuntura, la Constitución enuncia valores fundamentales, como la dignidad humana, tolerancia y estado social, simultáneamente, se abre una diversidad de procedimientos, garantizadores de la tolerancia, para su concreción o reivindicación.

---

<sup>19</sup> FLORES OLEA, Víctor, CRITICA DE LA GLOBALIDAD, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 200, Pág. 308

Y no solo el mundo contemporáneo se preocupa por el bien común en general, sino que también se preocupa por las instituciones como la previsión y seguridad social; estableciendo una cultura laboral; la que va en sentido de que los ciudadanos de la democracia con vocación de ser plenamente sujetos habrán de proyectarse simultáneamente cual seres libres en el mercado. El vivir en una democracia permite la apertura y libertad de mercados, en beneficio de los trabajadores, ya que sus derechos no se ven minados.

La reflexión teórica y el análisis de la evolución reciente y de las tendencias que se manifiestan en el sistema de relaciones laborales, siendo el caso específico la previsión y seguridad social, no lleva al convencimiento de que está teniendo lugar, en dicho sistema, cambios trascendentales y que esos cambios distan de ser un fenómeno pasajero, sino que, por el contrario, van a definir cada vez más la configuración de las relaciones de trabajo.

La palabra clave en relación con las relaciones laborales es participación o, si se quiere cooperación. Por regla general, en efecto, en todas los países industrializados con economías de mercado, según la reflexión y el análisis a que nos hemos referido, pueden llegarse al convencimiento de que el sistema de relaciones laborales será cada vez más cooperativo y menos conflictivo.

Esto es, en la previsión y seguridad social, la cooperación, la colaboración, frenan los conflictos y la confrontación de intereses. El sistema es más cooperativo, se llega a un arreglo, por lo tanto el conflicto es ahora un arbitraje; la cooperación y colaboración en un mundo contemporáneo se presentan porque las exigencias económicas, tecnológicas y productivas y, por otra, requiere por la misma dinámica sindical, en la que se ha de dar respuestas a las exigencias de representación de los trabajadores, atendiendo a sus derechos y situación real de los mismos en el proceso productivo.

En efecto, el sistema de relaciones laborales, recupera la libertad o autonomía, liberándose de impregnaciones administrativas que en muchos casos han sido sin duda excesiva por parte del Estado. La presencia tutelar del Estado en la administración de las relaciones laborales debe limitarse a cuestiones jurisdiccionales, el Estado en conjunto con la industria y el trabajador en un afán de cooperación y colaboración, deben participar en la previsión y seguridad social.

Por lo que las causas más inmediatas de esta evolución son:

- Por una parte, las nuevas condiciones económicas, tanto globales, derivadas de los cambios en la competencia internacional y en las condiciones en que tienen lugar los intercambios comerciales internacionales, como las relacionadas con las modificaciones que tienen lugar en la estructura productiva y en la estrategia de las empresas. En este sentido, las nuevas formas de organización del trabajo, que vienen determinadas por la búsqueda constante de una mayor eficacia productiva, fomentan los mecanismos de participación.<sup>20</sup>

Debido a que la participación mejora la eficacia industrial: permite utilizar las habilidades y capacidades de los trabajadores de la forma más eficiente, reduce su oposición a los cambios tecnológicos, aumenta su grado de satisfacción y, con ello, se consigue una mano de obra más satisfecha y una importante mejora de las relaciones laborales. Y en el primer sentido, los cambios son tan rápidos y tan intensos, que probablemente requieren una creciente implicación de los trabajadores y de sus representantes en los procesos de adopción de las decisiones de estratégicas de las empresas.

---

<sup>1</sup> DURAN López, Federico, “La participación en las relaciones laborales“, Publicación de la Universidad de Salamanca, Salamanca España, 2001, p. 125.

---

La previsión social no se ha concretado en la idea exclusiva de conservar para el ser humano su energía de trabajo por mayor número de años, sino que su dirección se orienta hacia otros objetivos que podemos sintetizar en la siguiente forma:

1. La búsqueda de un ingreso que permita al trabajador una existencia decorosa y a su familia el disfrute de un status aceptable dentro de la sociedad en que vive.
2. La aplicación de un régimen de seguros que abarquen el mayor número de contingencias posibles, esto es, que no solo cubra los riesgos profesionales, sino riesgos ordinarios propios o de la familia.
3. El otorgamiento de recursos económicos cuando sobreviene la desocupación, ya sea por desempleo debido a decesos en la producción, por incapacidad temporal o por ancianidad; además de la garantía de una vejez digna, independiente, en la que no se carezca de los recursos básicos para sobrellevarla hasta la muerte.

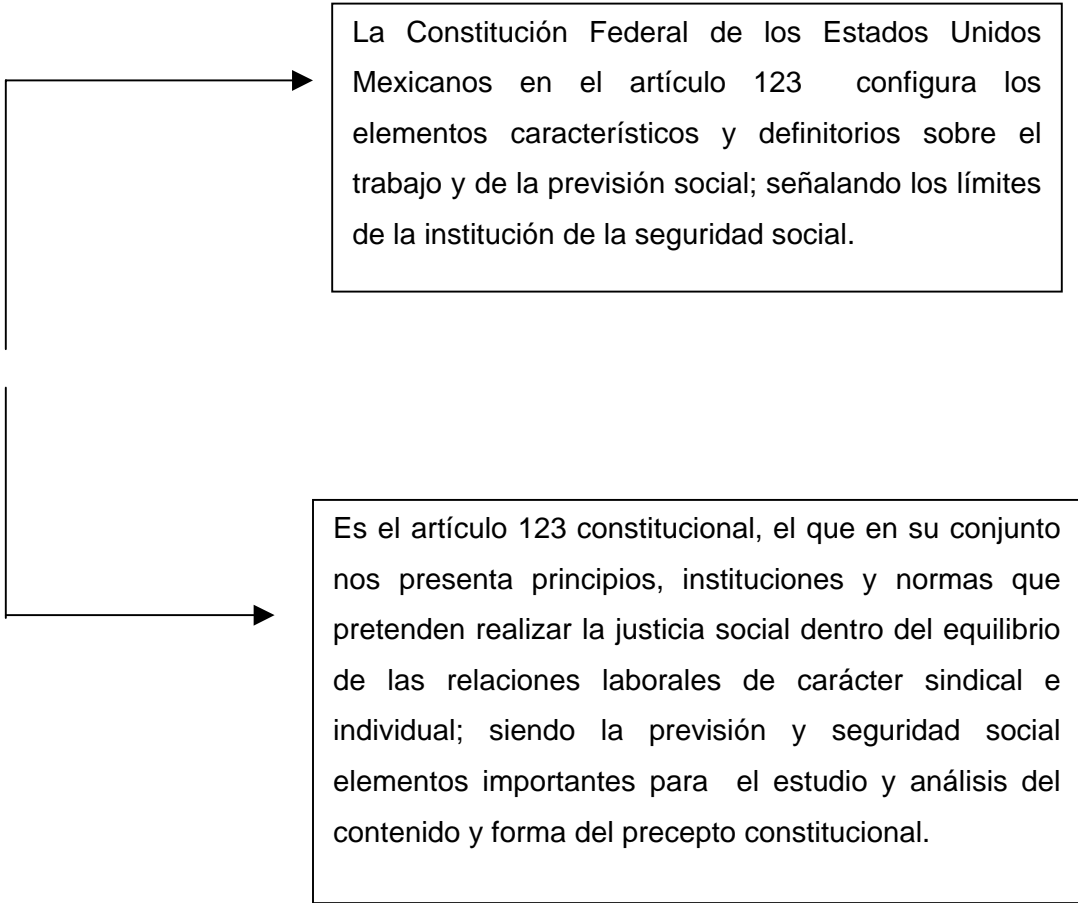
Es indudable que el trabajo ha sido el promotor de todas estas situaciones al constituir la base real de la sociedad, por eso cuando la actividad presente se torna difícil o imposible y hace necesaria la proyección para el mañana, surge el imperativo de pensar en previsiones, en la seguridad social o en regímenes que protejan la vida y faciliten la actividad del hombre. Es aquí donde se encuentra el fundamento de la previsión social y la seguridad social y en donde sus principios han obligado a un cambio de concepciones, pues entender la previsión social como un acto de beneficencia no es compatible con la naturaleza humana, sobre todo tratándose de trabajadores.



## ***CUADROS EXPLICATIVOS***

La intención es presentar en este capítulo las distintas precisiones sobre el objeto y alcance de lo que representa la previsión y seguridad social tanto en el ámbito nacional como internacional. Así como la evolución que han tenido estos conceptos; cómo se han ido formando hasta llegar a ser lo que hoy día representan y poderlos distinguir precisando sus contenidos, principios, objetivos, fines, régimen jurídico y organismos que los proporcionan tanto en el ámbito interno como externo, como también su ubicación en el sistema jurídico de nuestro país y en el entorno internacional.

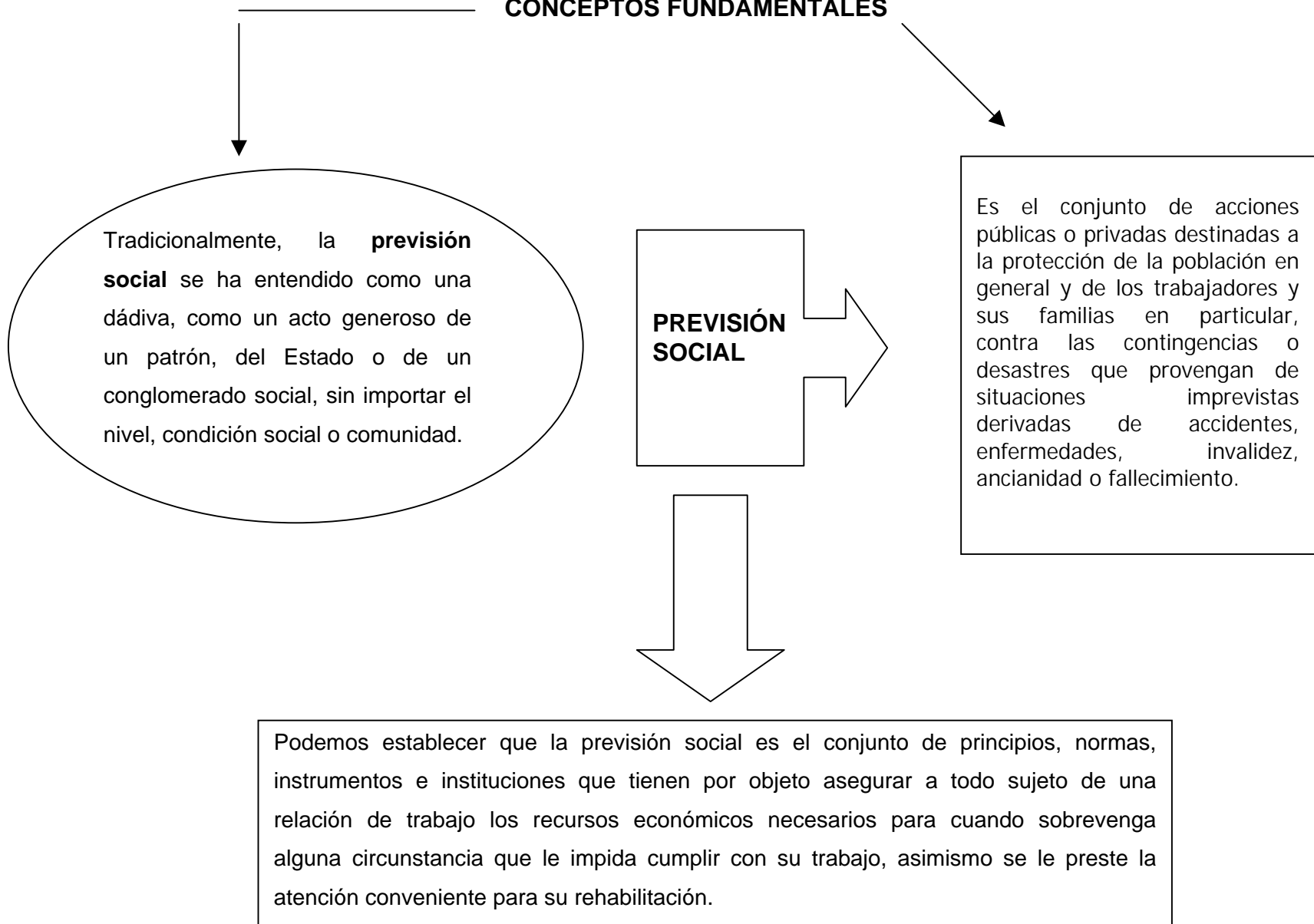
#### **A. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.**



La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 123 configura los elementos característicos y definatorios sobre el trabajo y de la previsión social; señalando los límites de la institución de la seguridad social.

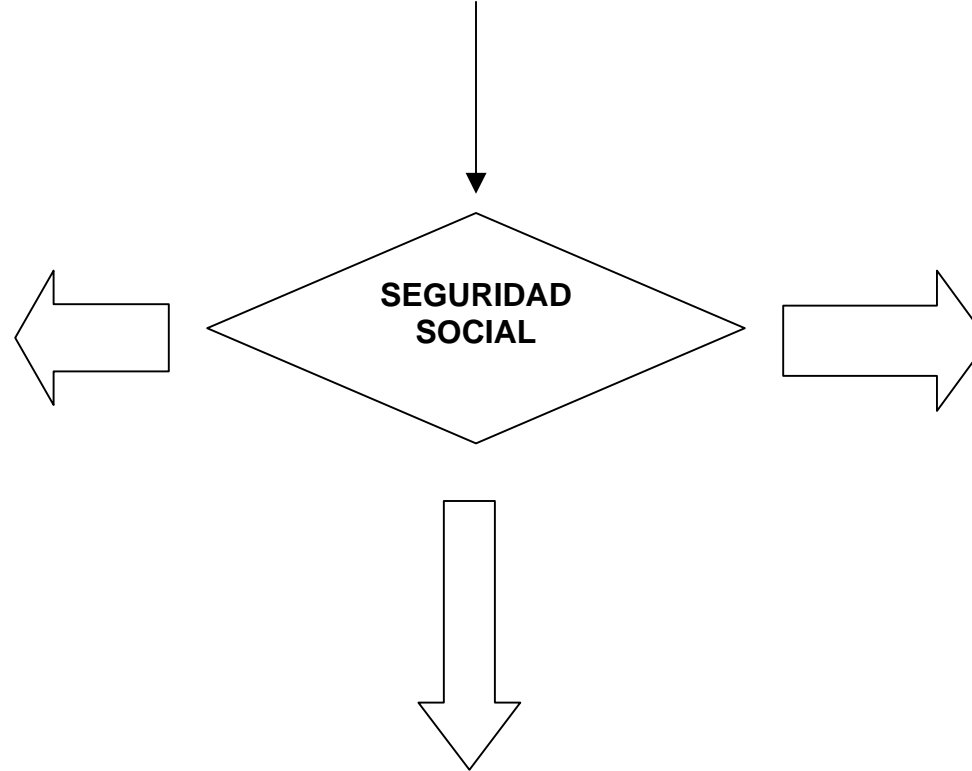
Es el artículo 123 constitucional, el que en su conjunto nos presenta principios, instituciones y normas que pretenden realizar la justicia social dentro del equilibrio de las relaciones laborales de carácter sindical e individual; siendo la previsión y seguridad social elementos importantes para el estudio y análisis del contenido y forma del precepto constitucional.

## CONCEPTOS FUNDAMENTALES



## CONCEPTOS FUNDAMENTALES

La Seguridad Social, en un avance de la solidaridad colectiva, comprende una amplia gama de servicios esenciales para preservar y mejorar la condición humana



El conjunto de instituciones jurídicas y sociales destinadas a la cobertura de necesidades de la población, éstas pueden ser de carácter sanitario o bien estrictamente social

Es la garantía o conjunto de normas que se da a alguien sobre el cumplimiento de un acuerdo. De esta idea se entiende que la Seguridad Social la podemos entender como el conjunto de fuerzas del orden público para lograr un bienestar social.

## CONTENIDO DE LA PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL.

En cuanto al contenido de la previsión social, se afirma que no es fijo, y que sus realizaciones concretas están en relación con las necesidades y circunstancias de una comunidad, así como la política que determinado Estado persigue en tal

Los seguros sociales, aparecen en Alemania a fines del Siglo XIX, como instituciones de carácter obligatorio, que imponen cargas financieras a patrones y gobierno, con una moderada participación de los trabajadores. Los seguros sociales tienen como finalidad evitar siniestros o eventualidades y protege al trabajador y a su familia, ya que el seguro social no sólo responde por accidentes o enfermedades profesionales, sino también por los siniestros de la naturaleza, creados por la conciencia colectiva, como la desocupación, invalidez, vejez, etc.

**BIENESTAR**

La Constitución de 1917 en su artículo 123 contiene un verdadero programa de previsión y seguridad social que comprende múltiples aspectos, tales como higiene y salubridad, seguro social, previsión y reparación de los riesgos de trabajo o profesiones, etc.; de tal manera que el contenido de la previsión social, en nuestro ordenamiento jurídico está implicado en tal programa. Sin embargo el contenido de la previsión social no deberá limitarse.

# CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Todo individuo debe ser protegido, así como ser titular de los beneficios que otorga la previsión y seguridad social sin discriminaciones de cualquier tipo. “La protección debe ser uniforme dentro de cada categoría como una exigencia de justicia social. Así que los residentes de determinado país, nacionales o extranjeros, deben por igual aportar su contribución para otorgar la protección respectiva como consecuencia directa de la solidaridad que es un principio esencial que guía a la seguridad social, respecto de la cual el punto de partida inicia con la creación de los seguros sociales en el siglo pasado y como tal tiene surgimiento a partir de la segunda guerra mundial, con la idea básica de nuevas formas de organización del Estado y los nuevos ideales con los que se pretende ampliar la protección que brinda éste a la sociedad, como en un principio respecto de los trabajadores y con posterioridad a toda la colectividad, rebasando los límites existentes de los seguros sociales

Así la seguridad social representa, la unión de las aspiraciones y esfuerzos tendientes a proteger la existencia y permanencia del hombre general, con responsabilidad colectiva; éste término, indica el instinto de una vida cada vez mejor, hace pensar en la vía o camino que indica al hombre certeza en su presente y futuro, oportunidades de superación y desarrollo. De esta manera, representa todo un proceso integral en el que se conjuntan los distintos sectores del desarrollo nacional, encaminados al progreso social, siempre dirigidos por la idea de justicia social.

Previsión social indica, libertad, vida social productiva, oportunidades de trabajo, salud, educación que traiga consigo bienestar individual y colectivo integral, mandatos establecidos en la gama de artículos constitucionales. La cual se proyecta para alcanzar los objetivos que le son esenciales en una gran cantidad de normas jurídicas, organismos, instituciones y el propio Estado que busca garantizar un equilibrio social y el bienestar individual, guardando un equilibrio también en ambos.

## CAPÍTULO II

### LA PREVISIÓN Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL DERECHO COMPARADO

Se incorpora el concepto de previsión social con el objeto de beneficiar sólo a los trabajadores de menores ingresos y sus familias, señalando que se consideran como previsión social, a las erogaciones efectuadas por los patrones a favor de sus trabajadores, que tengan por objeto satisfacer contingencias o necesidades presentes o futuras, así como otorgar beneficios a favor de dichos trabajadores, tendientes a su superación física, social, económica o cultural, que les permitan el mejoramiento en su calidad de vida y en la de su familia.

Al precisar el concepto de prestaciones de previsión social se señala que dichas prestaciones deberán ser otorgadas de manera general y su pago a los trabajadores será deducible para los patrones. Asimismo, se prevén los requisitos mínimos que deberán observarse para que dichos ingresos se consideren exentos, aclarando que dicha prestación no es parte de la remuneración por los servicios prestados; ello con el fin de evitar que se perjudique a los trabajadores de bajos ingresos por la aplicación de las disposiciones de la Ley en esta materia

Uno de los aspectos que mayores dudas generan a las empresas al momento de establecer prestaciones de previsión social es el relativo al de la generalidad de tales prestaciones, razón por la cual a continuación presentamos algunas consideraciones sobre este importante tema.

Considero que las prestaciones de previsión social "... deberán otorgarse en forma general en beneficio de todos los trabajadores". En el desarrollo de mi investigación no he encontrado una definición legal de lo que debe entenderse por este requisito

de generalidad. En atención a ello, existen diversas interpretaciones sobre el alcance del mismo, siendo las principales las siguientes:

Una interpretación establece que el requisito de generalidad sólo se cumple si las prestaciones de previsión social se otorgan a "... todos los trabajadores".

Una segunda interpretación que se ha hecho, sostiene que el requisito de generalidad implica que los beneficios que se establezcan en un determinado plan de previsión social, deben abarcar a todos los trabajadores que puedan quedar incluidos dentro del criterio que inspira el plan. Por ejemplo, si se estableciera en una empresa un plan de previsión social consistente en construir una guardería infantil para que en ella permanezcan los hijos menores de 5 años de los trabajadores de la empresa, resulta evidente que sólo podrán disfrutar de este beneficio los trabajadores de la empresa que tengan hijos, y aunque parezca una verdad de perogrullo, no disfrutarán de este beneficio los trabajadores que no los tengan. Sin embargo -sostiene esta interpretación-, sí habrá en este caso requisito de generalidad, porque la prestación se otorga a todos los trabajadores que tengan hijos. Esta interpretación pretende fundamentarse en una tesis aislada del Tribunal Fiscal de la Federación, que dice que debe entenderse "... por el término generalidad, un grupo homogéneo de personas que se encuentran en las mismas situaciones...".

Una tercera interpretación que se ha hecho del requisito de generalidad parte de una interpretación hermenéutica (es decir, parte de una interpretación combinada de todos los preceptos relativos al tema que se contienen en las diversas normas que en este capítulo se observaran ). Para esta interpretación, para que una prestación de previsión social pueda considerarse que cumple con el requisito de generalidad, es necesario que se otorgue en favor de todos los trabajadores, sin importar que sólo para algunos de ellos se actualice el beneficio de dicha prestación, cuando encuadren en la hipótesis que regula la misma, siempre y cuando dicha hipótesis no implique una discriminación entre los propios



trabajadores, entendiéndose por discriminación que unos trabajadores gocen del beneficio de la prestación y otros no, a pesar de estar todos en la misma situación. Por ejemplo, si se estableciera en una empresa un plan de previsión social consistente en subsidios por incapacidad, se cumple con el requisito de generalidad si todos los trabajadores tienen derecho a que cuando se incapaciten puedan cobrar el subsidio, sin importar que en un año sólo para unos cuantos de ellos se haya actualizado su beneficio, es decir, hayan cobrado el subsidio porque estuvieron incapacitados. En este ejemplo, el requisito de generalidad se cumple si todos los trabajadores tienen derecho al mismo (aunque sólo los que se hayan incapacitado cobren en realidad el subsidio), pero este requisito no se cumpliría si el plan contuviera una discriminación entre los propios trabajadores, diciendo, por ejemplo, que el subsidio sólo se pagaría a los trabajadores de confianza que se incapaciten, pero que no se pagaría a los trabajadores sindicalizados que se incapaciten, a pesar de estar ambos tipos de trabajadores en la misma situación, es decir, incapacitados.

En lo personal, consideramos que esta tercera interpretación es la que más se apega al texto y espíritu del trabajo de investigación que he realizado. Por tanto, el requisito de generalidad que debe satisfacer todo plan de previsión social, implica que cuente con las siguientes características:

- Que se otorgue a favor de todos los trabajadores, sin importar que sólo para algunos de ellos se actualice el beneficio del plan de previsión social, cuando encuadren en la hipótesis que regula dicho plan.
- Que el plan no implique una discriminación entre los propios trabajadores beneficiarios del mismo, entendiéndose por discriminación que unos trabajadores gocen del beneficio del plan de previsión social y otros no, a pesar de estar todos ellos en la misma situación.

Estas características básicas de todo plan de previsión social, se deben encontrar matizadas en los diversos ordenamientos que tratan sobre aspectos de la prevención social, lo cual permitiría que los planes de previsión social se otorguen a todos los trabajadores sobre las mismas bases, a menos que se trate de:

Planes de previsión social a favor de empleados de confianza y de los demás trabajadores, los cuales podrán contener beneficios diferentes para unos y otros; planes para trabajadores de una misma empresa en la que existan varios sindicatos, en cuyo caso los beneficios pactados con cada sindicato podrán no ser equivalentes; personal sometido a un riesgo sensiblemente mayor que el resto de los trabajadores, en cuyo caso la naturaleza del riesgo debe ser concordante con la del beneficio, y este ser independiente de que se trate de empleados de confianza o de los demás trabajadores; y personal que labore en establecimientos ubicados en el extranjero, los cuales podrán tener beneficios diferentes por país.

Por eso considero importante el presente capítulo, ya que me permitirá a través de una óptica de la metodología jurídica comparada conocer sobre si podemos contar con un concepto que capture la esencia de la previsión social que es el beneficiar sólo a los trabajadores de menores ingresos y sus familias, señalando que se consideran como previsión social, a las erogaciones efectuadas por los patrones a favor de sus trabajadores, que tengan por objeto satisfacer contingencias o necesidades presentes o futuras, así como otorgar beneficios a favor de dichos trabajadores, tendientes a su superación física, social, económica o cultural, que les permitan el mejoramiento en su calidad de vida y en la de su familia.

## **A. Declaraciones Internacionales sobre Previsión y Seguridad Social ratificados por México.**

### **1. Ley 14 de Agosto de 1935 ( *social security act* )**

A partir de 1929 la economía norteamericana sufrió una grave crisis, la cual obliga al Presidente Roosevelt a promulgar esta ley; dando inicio a un programa de previsión y seguridad social, el cual abarcaba temas como el paro laboral, el desempleo, la protección a los niños, madres y ciegos; entre otros. Además de incluir aspectos de asistencia económica, contribuciones que eran aportadas por el gobierno a personas sin recursos; estas contribuciones tenían como fin prevenir o reducir y hacer frente a otros problemas de la sociedad.

### **2. Carta del Atlántico.**

Con motivo de la Segunda Guerra Mundial, el 12 de agosto de 1914, el Presidente de los Estados Unidos Americanos Roosevelt y el Primer Ministro de Gran Bretaña Churchill, suscribieron esta declaración, cuyos puntos 5° y 6° muestran ideas claras sobre la previsión y seguridad social, que al respecto establecen:

- Promover la máxima colaboración entre las naciones en el campo económico, a fin de que todos puedan lograr mejores condiciones de trabajo, adelanto económico y de previsión y seguridad social.
  
- El aseguramiento de una paz que proporcione a todas las naciones los medios de vivir con seguridad en el interior de sus fronteras y terminar sus días sin temor ni necesidad.

Además de que la Carta del Atlántico no solamente considera el bienestar individual, sino que también impone a todas las naciones a cooperara en el campo económico, reafirmando el principio kantiano de la paz universal.

### **3. *Plan Beveridge.***

Al término de la Segunda Guerra Mundial se estableció la necesidad de la reconstrucción de la Gran Bretaña, mediante la elaboración de un estudio sobre los sistemas de seguridad social existentes en este país; por lo que se constituye la Comisión Interministerial de Seguridad Social y Similares, dando como resultado el Plan Beveridge también conocido como Proyecto de Seguridad Social, obligatorio para toda la Gran Bretaña. Este Plan tuvo gran importancia, tanto en el ámbito nacional como internacional, ya que tenía como mayor propósito el de compensar las desigualdades económicas y sociales que había entre los británicos. Los principios que establece como mínimos que debe tener toda persona son:

- Que a cada niño o joven se le otorguen la instrucción educativa necesaria para realizar un trabajo socialmente útil.
- Proporcionar a cada individuo la oportunidad para realizar un trabajo socialmente productivo.
- Apoyar la salubridad y la organización teórica del trabajo para poder prevenir ataques a la salud e integridad física del hombre.
- Proporcionar seguridad de que se tendrán ingresos suficientes para cubrir cualquier contingencia, cuando por alguna razón no sea fácil trabajar.

#### **4. Declaración de Santiago de Chile.**

La primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social se llevó a cabo en Chile en 1942; en esta se definió a la seguridad social como: “ Una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos que cada país debe crear, mantener y acrecentar lo intelectual, moral y filosófico de sus generaciones activas, preparar el cambio de las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva” <sup>21</sup>

También considera la libertad y dignidad como atributos esenciales e inalienables de la personalidad humana; además de concebir a la seguridad social como un instrumento de solidaridad a disposición de todos los pueblos del mundo, para la conquista del bienestar.

#### **5. Declaración de Filadelfia.**

En la XXVI Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) celebrada en el año 1944, fue emitida la Declaración de Filadelfia, en donde se reafirman los principios fundamentales para promover el bienestar común dentro de cada Nación, así también mediante un esfuerzo internacional, entre ellos podemos mencionar los siguientes:

Fomentar en todas las Naciones del mundo:

- Programas que permitan alcanzar la plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida.

---

<sup>21</sup> GONZALEZ Díaz Lombardo, Francisco. “Cursillo de Seguridad Social Mexicana” UNL, México, 1959, p. 37.

- El empleo de trabajadores en las ocupaciones en que puedan tener satisfacción de dar la más amplia medida de sus habilidades y conocimientos y aportar su mayor contribución al común bienestar humano.
- La extensión de medidas de previsión y seguridad social para proveer un ingreso básico a los que necesitan tal protección, asistencia médica completa, protección adecuada a la vida y a la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones, así como protección de la infancia y la maternidad.
- El suministro de alimentos, vivienda y facilidades de recreo y cultura adecuados y
- La garantía de oportunidades educativas y profesionales.

#### **6. *Acta de Chapultepec.***

En la Conferencia Interamericana sobre problemas de Guerra y Paz, celebrada en México en 1945, se emitió el Acta de Chapultepec, de la cual se destaca entre otras proposiciones:

- Un amplio plan de cooperación internacional para lograra un mínimo suficiente de seguridad social.

#### **7. *Declaración de Principios de la Organización Mundial de Salud.***

La Organización Mundial del Salud (OMS) fundada el 22 de julio de 1946, consideró el concepto de salud como parte de la previsión y seguridad social. Su obtención y mantenimiento se conceptúo como un derecho humano y aparece como su parte fundamental. Reafirmando que la salud, tanto física como mental de la población es una condición esencial a la que debe aspirar todos los programas de previsión y seguridad social, reafirmando la importancia que tiene el desarrollo de está, especialmente para los países en vía de desarrollo.

### **8. Declaración Universal de Derechos del Hombre.**

Uno de los propósitos de la Declaración Universal de Derechos del Hombre es promover el progreso social de los pueblos y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Esto se puede observar en los siguientes artículos:

22 y 23: Estos artículos establecen que toda persona tiene derecho a la previsión y seguridad social; así como a obtener por medio del esfuerzo nacional y de la cooperación internacional, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su integridad.

25: Este artículo establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; asimismo el derecho al seguro en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Por lo tanto de estos artículos se desprende el derecho a disfrutar de un nivel de vida decoroso y de una protección contra determinadas contingencias que pudieran afectar ese mínimo derecho.

### **9. Carta de la Organización de los Estados Americanos.**

Para él contienen americano, era importante tomar en cuenta a la previsión y seguridad social como elementos indispensables en el cumplimiento de los derechos humanos y manteniendo al mismo tiempo la paz, tal y como se señala en la carta constitutiva de la Organización de Estados Americanos (OEA) con fecha del 30 de abril de 1948, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, en cuyos

artículos 28 y 29 se reconoce el derecho de los hombres a seguridad económica, es decir, a un nivel de vida decorosa, tanto en los años de trabajo como en la vejez y en cualquier circunstancia que prive al hombre de la posibilidad de trabajo. En esta misma Conferencia se aprobó la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, en la que se ratificó la exigencia de la previsión y seguridad social, el pronunciamiento de la justicia social y la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, que contiene la segunda confirmación del principio de previsión y seguridad social.

La Carta de la Organización de estados Americanos, dio, por primera vez forma y estructura jurídica a los diversos organismos interamericanos.

### ***10. Declaración de Buenos Aires.***

La resolución de la Conferencia Interamericana de seguridad social, número 28, conocida como “Carta de Buenos Aires” señala entre otros aspectos:

- Que para los pueblos americanos nada debe tener mayor primacía que el procurar el bienestar del hombre, salvaguardando su libertad y dignidad.
- Que la seguridad social debe organizarse por un conjunto de normas jurídicas que garanticen como función inaudible del Estado, la coordinación de la política social, económica y sanitaria a fin de procurara:
  - a. Equilibrio entre los principios de libertad y solidaridad mediante la integración de los derechos individuales con los sociales, así como la formación y arraigo de una conciencia colectiva de justicia social.
  - b. La elevación del nivel económico de vida mediante el empleo y la justa retribución para lo cual deberá aprovechar los recursos naturales y



augmentar la producción con un mayor perfeccionamiento técnico y una mejor capacitación profesional;

- c. La elevación del nivel sanitario mediante la protección biológica integral orientada a mantener a la población en las mejores condiciones.

En este instrumento se confirma el principio de que toda política o medida de índole nacional o internacional debe juzgarse según el grado en que contribuyen al logro de condiciones que permite que todo los seres humanos tengan derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad y dignidad de seguridad económica y en igualdad de circunstancias.

### ***11. Declaración de los Derechos del Niño***

A raíz de la formación de la organización de las Naciones Unidas, se formuló una nueva recomendación al Consejo Económico y Social, con el fin de que se actualizara y se le otorgara mayor vigilancia a la mencionada declaración al haber quedado sin vigencia en la Asamblea de la Sociedad de Naciones Unidad, el 26 de septiembre de 1924, en Ginebra, por lo que era indispensable que los derechos particulares de los niños estuvieran plasmados en un documento independiente.

Por lo tanto, en el año de 1950 la Comisión Social del Consejo Económico y Social del organismo citado presentó un documento preliminar para la nueva Declaración del Niño, el cual fue adoptado el 19 de octubre de 1959 por la Tercera Comisión de la Asamblea y aprobado por los Estados miembros en la sesión plenaria de la Asamblea General con fecha de 20 de noviembre de 1959.

Dentro de los principios enunciados por la Declaración se encuentra el que todos los niños deben gozar permanentemente de previsión y seguridad social que incluye alimentación, vivienda, actividades y servicios médicos adecuados. Por lo que para lograra un normal desarrollo y protección del niño, es necesario que los distintos

regímenes de previsión y seguridad social se encaminen a la protección de estos desde antes de nacer y durante toda la etapa infantil, otorgando ayuda a la madre durante el embarazo; servicio de guarderías y otras prestaciones que le aseguren su correcta formación hasta la etapa adulta.

### ***12. Declaración de México de Seguridad Social.***

En la segunda Conferencia de México de 1960, la resolución de la CISS número 53, aprobó una nueva y amplia declaración conocida como, los Principios de Seguridad Social Americana, afirmando en sus puntos 1 y 2, que la seguridad social comprende el garantizar a cada ser humano que contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad; permitir el disfrute de los bienes materiales, morales, culturales y sociales que la civilización ha creado para beneficio del hombre, establecer las condiciones necesarias para que cada persona y cada hombre pueda perfeccionar su propia capacidad, el rendimiento de sus esfuerzos y la utilidad de sus tareas, para obtener un sano bienestar en beneficio de su familia, de su comunidad y de su nación; advertir que la propiedad debe ser indivisible y comúnmente compartida como un medio de la democracia política, la democracia económica y el disfrute de la previsión y seguridad social.

En esta declaración se constata la evolución alcanzada por los seguros sociales hacia la seguridad social, hecho que significa la transformación de un instrumento de compensación de riesgo de determinado trabajador mediante el pago de una contribución específica a una acción del Estado que propicie una justa redistribución de la riqueza nacional a los sectores económicos de la población, en primer término, y después a la totalidad de la misma.

### **13. Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT.**

Durante la reunión de la Octava Conferencia de los Estados Americanos Miembros de la OIT, celebrada del 12 al 23 de septiembre de 1966, en la ciudad de Ottawa, Canadá y que se conoce como Programa de Ottawa de Seguridad Social, se establece que: la seguridad social debe ser un instrumento de auténtica política social, para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta nacional.

### **14. IV Congreso de Sao Paulo.**

Dentro de este congreso celebrado en Sao Paulo, Brasil en 1972, y cuyo tema adoptado fue el denominado “La seguridad social y la gente del campo”, se analizó la problemática que existe en el campo de América al existir muchos campesinos que no eran trabajadores dentro del concepto de las leyes de trabajo, por lo era necesario que se le otorgaran las mismas prestaciones. Dentro de las conclusiones tomadas en cuenta como un anhelo de justicia social se pueden señalar las siguientes:

- La previsión y seguridad social de la gente del campo debe extenderse a todas las personas que ejecuten materialmente los trabajos de la agricultura, ganadería y forestales, por cuenta propia o ajena, a sus familias o personas que se encuentren en situación de desempleo, la seguridad social debe proporcionar a la gente del campo las mismas prestaciones, tanto en calidad como en cantidad, a las que concede en la ciudad; los recursos de la seguridad social independientemente de su origen, deben proporcionar a la gente del campo una existencia decorosa.

La seguridad social y la gente del campo se relacionó como un preludeo a la idea de una auténtica seguridad social, se hizo notar que en el campo de América existían muchos campesinos que no eran trabajadores dentro del concepto de las leyes de trabajo y que requerían de la misma protección. Es ahí donde se encuentra

expresado uno de los elementos del tránsito de la previsión social a la seguridad social, pues mientras aquélla se limita a los trabajadores asalariados, la segunda tiene la pretensión de extender sus beneficios a todos los hombres en estado de necesidad.

### ***15. Declaración Iberoamericana de Seguridad Social de Buenos Aires.***

Esta declaración fue aprobada en el congreso de Argentina celebrado el 28 de abril de 1972, la cual después de un preámbulo ampliamente justificado, establece los siguientes principios:

- El derecho social en el hombre por su condición personal y humanitaria;
- Compatibilidad entre la política económica y de la política social. Planificación promotora del bienestar a través de la redistribución justa de la riqueza y la no-postergación de los programas de seguridad social por prioridades del desarrollo económico;
- El derecho de seguridad social incumbe a la responsabilidad del Estado por cuanto lo ha convertido el fin esencial del mismo;
- El contenido ya no puede ser el tradicional de cuidado de la salud y medios económicos de subsistencia; si no la prestación de servicios de rehabilitación, vivienda, crédito social, formación profesional, ahorro, recreación y cuantos otros servicios sociales tiendan a la promoción y desarrollo de la personalidad humana.
- La cobertura financiera por el principio de solidaridad nacional y
- Colaboración de entidades públicas, semipúblicas y privadas en forma de servicio público integrado en la planificación nacional.

### ***16. Declaración Iberoamericana de los principios fundamentales de los derechos del trabajo y seguridad social.***

Esta declaración se llevó a cabo dentro del V Congreso Iberoamericano, celebrado en la ciudad de Querétaro, México, en 1974, y en la que se establecen los ideales supremos del Derecho del Trabajo, así como la exposición de diversos postulados en materia de previsión y seguridad social, principalmente en el párrafo séptimo de los principios generales y la parte cuarta, los cuales establecen:

- El reconocimiento que debe tener la sociedad de proporcionar la previsión y seguridad social, a fin de que el hombre, tenga una existencia decorosa en el presente y futuro; todos los seres humanos tienen el derecho a la seguridad social en condiciones de igualdad, libertad y dignidad; la seguridad social no será solamente una institución reparadora de riesgos, sino que fijará su mirada al principal problema de trabajo.
- La economía de cada pueblo y la cooperación de las naciones iberoamericanas deben aportar los recursos necesarios y crear los sistemas financieros adecuados para cubrir los gastos que demanda el cumplimiento de los fines de la previsión y seguridad social.

Los juristas iberoamericanos reconocieron la necesidad de aceptar estas medidas como un fin inmediato a realizar. De ahí que si el objetivo inmediato de la previsión y seguridad social es evitar la miseria, los pueblos deban desarrollar programas de pleno empleo y justa retribución, promover el bienestar material y cultural de los pueblos.

### ***17. Declaración de San Salvador, El Salvador.***

Dentro de la X Asamblea General de la Conferencia Interamericano de Seguridad Social, reunida en la ciudad de San Salvador, El Salvador, del 24 al 29 de noviembre de 1974, se estableció que para el desarrollo de la seguridad social en los países de América fuera orgánico y armonioso tomándose en cuenta ciertos objetivos, los cuales deben formularse teniendo en cuenta la realidad económica de estos países y que ellos deben insertarse y coordinarse con los programas para el progreso social, así como la creación de esquemas de previsión y seguridad social a mayores sectores de la población y en especial en el medio rural, aspectos jurídicos y administrativos de la recaudación de contribuciones, la mejora de la productividad de los servicios médicos y la protección de la juventud por la seguridad social; utilizándose la previsión y seguridad social como instrumentos para justicia social.

### ***18. Declaración de San José, Costa Rica. El perfil de la previsión y seguridad social en el siglo XXI.***

Durante la XV Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, reunida en San José, Costa Rica del 20 al 24 de noviembre de 1989, se suscribió dicha declaración en la que se impone darle a la seguridad social una dimensión única que propicie realizar una verdadera conspiración para acabar con la enfermedad, la miseria, la desigualdad y la injusticia; valorar la voluntad política de los gobiernos para apoyar el fortalecimiento de la seguridad social y reforzar la importancia de sus reformas legislativa, la efectividad de sus instituciones que reflejan la fortaleza gremial, la participación sectorial, la capacidad administrativa, financiamiento y la participación comunitaria como meta de la solidaridad nacional.

### **19. Declaración de Acapulco, México.**

En la XVI asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, reunida en Acapulco del 19 al 21 de noviembre de 1992, se reafirmó el compromiso suscrito en la Declaración de Santiago de Chile en el sentido de una seguridad social concebida como una economía auténtica y racional de los valores humanos. En donde cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar a las venideras y sostener a las eliminadas de la vida productiva.

En dicha reunión se señalaron los principios de la seguridad social ( solidaridad, universalidad, equidad y subsidiaridad):

- Coadyuvar al logro de los fines de bienestar e integración social del Estado moderno,
- Siendo la seguridad social un instrumento al servicio de la justicia social; sus principios, organizaciones y propósitos deben ser divulgados para que todos los pueblos americanos adquieran conciencia de los que ella representa para su progreso, seguridad y bienestar;
- Debe contar con sistemas financieros y actuariales viables a corto, mediano y largo plazo, armonizados con los programas macroeconómicos de cada país cuyos recursos deben orientarse principalmente al alcance de sus objetivos sociales, y
- Será responsabilidad de los Estado la estructuración de los programas respectivos, con independencia de las políticas que escoja cada país, que dependerá de sus características en particular.

## **20. Declaración sobre la Seguridad Social en Iberoamerica, Madrid, España.**

Durante la reunión de la organización Iberoamericana de Seguridad Social en junio de 1992 en Madrid, España, los ministros responsables sobre el tema competencial de los países implicados reconocieron que es un derecho inalienable del ser humano.

Podemos observar que el Estado, en estos momentos en que garantiza las prestaciones para un libre mercado, se olvida completamente del ámbito de las las prestaciones mínimas del derecho social; existe una tardía construcción de sistemas de protección social, los procesos de privatización van más rápido que la protección que los más necesitados exige.

En nuestra nación observamos el conflicto de lo social con lo político y lo económico, los costos sociales de la modernización económica que ni la familia de los trabajadores y la sociedad en pleno puede asumir.

De los distintos documentos observados y como se observara en el desarrollo de mi trabajo puedo señalar que los gobiernos (incluyendo al nuestro) consideran que entre mayor sea la participación de la sociedad civil en los procesos de globalización (mercados) se olvidaran de querer participar en la conformación de la política social y dejara solo al Estado la responsabilidad de la conformación y protección de los derechos sociales.

Cabe la pena señalar de una evolución política social en nuestro sistema durante los últimos tres lustros en los que México ha signado diferentes documentos en materia de previsión social; después de la Constitución de 1917, la expansión de los Derechos Sociales ha sido la consecuencia de la tensión entre por una parte las demandas sociales canalizadas a través de los partidos políticos y los sindicatos y expresadas en huelgas generales y por otra las políticas gubernamentales que se



han motivo entre la globalización y las restricciones en lo interno, lo cual refleja en gran medida las diferentes tendencias ideológicas dentro de los gobiernos en estos años desplazándose entre el liberalismo el neoliberalismo dejando de lado el pensamiento social demócrata del cual la previsión social es su pilar.

En el ámbito económico el desarrollo de los derechos sociales ha estado sometido a la coyuntura económica y a los altibajos del déficit público y de las políticas de convergencia dando lugar a un intenso programa protector de las grandes inversiones. Finalmente, en el ámbito ideológico el apoyo mayoritario a los sistemas de protección junto a la insatisfacción sobre su efectividad y el impacto del debate político y de las ideologías disciplinarias se han materializado en una opinión pública que ha olvidado al estado bienestar, pero que, a la vez la mayoría de la sociedad considera que el fraude en el desempleo y el papel del tan escaso gasto social mina la responsabilidad del Estado frente a estos graves problemas; en definitiva el perder al Estado bienestar y el paso gigantesco al estado corporativista (industrial/mundialización), ha puesto al Estado en una crisis de legitimación de su proyecto de derechos sociales ya que políticamente sus planes y programas no son aptos para gestionar un desarrollo de los derechos sociales, esto ha venido a romper con el concepto y visualización de la previsión social, máxima institución de defensa de los derechos de los trabajadores.

El presente capítulo nos puede servir, a parte de cuestiones metodológicas y comparativas para señalar que la política social en nuestro Estado se verá condicionado en gran medida por los modos de desarrollo actual, en este sentido podemos pensar que seguirá la debilidad de la base financiera del Estado y por consiguiente se caerá cada vez más el sistema de previsión ya que existirán dificultades en el consenso social sobre el futuro del Estado bienestar ya que las instituciones públicas que defienden y proyectan la previsión social tendrán como imperativo de sus políticas la desregulación, privatización y reducción del déficit.

Todo lo anterior seguirá haciendo de la definición de previsión social una acción pública azarosa y fuertemente ideologizada, porque mientras las políticas económicas se encuentran legitimadas prácticamente a priori como opciones en una economía globalizada, la previsión social tiene que demostrar su racionalidad económica para encontrar fundamento político viable, esto se ve difícil debido a los diversos problemas que enfrenta el Estado, tales como el envejecimiento de la población que supone un reto para el sistema público de pensiones, y para el sistema sanitario, y la exclusión social que deviene de las dificultades para crear el empleo suficiente para todos los demandantes del mismo.

Para finalizar, el Estado presenta dos escenarios de gobernabilidad con relación a la previsión social, la primera sería que el Estado asumiera ideológicamente las premisas de nuestros derechos sociales (Previsión Social) y las incluyera en el proceso económico en el cual estamos inmersos; la segunda sería que el Estado dejara de sobredimensionar los problemas sociales tales como: jubilados, pensionados, seguridad médica, etc., e integrara de manera ordenada a los grupos sociales en la política de modernización económica.

---

**NOTA:** Para la elaboración del presente capítulo los textos que aquí sintetizo fueron facilitados por mi director de tesis, quien en su biblioteca personal cuenta con una serie de compendios sobre los diversos documentos signados por el Estado Mexicano: dichos documentos por lo valiosos y añejos que son algunos no se me permitió fotocopiarlos pero si consultarlos para elaborar la síntesis de este capítulo.

### **CAPÍTULO III**

## **LA PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL EN INSTRUMENTOS JURÍDICOS.**

En este capítulo se pretende dar los fundamentos constitucionales y legales de la previsión y seguridad social tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Asimismo se tratará de dar un panorama de la previsión y seguridad social en los tratados internacionales, como son el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el de la Unión Europea en los que México es parte.

Declaración de los derechos sociales en 1917. La incorporación de los derechos sociales en el texto de la Constitución mexicana de 1917, es un mérito indiscutible de la Asamblea Constituyente de Querétaro. De él hacen mención prestigiados juristas mexicanos y extranjeros.

Nuestra Constitución fue precursora, como dijera Radbruch, de la concepción nueva: “del hombre por el derecho”. En el caso de México, esta aportación de la “Revolución social mexicana quiso ser el mensajero y el heraldo de un mundo nuevo”.

Tal aportación del Constituyente fue “la más original y de mayor trascendencia”. En igual sentido afirmaba el maestro Alfonso Noriega: “Sin posibilidad de error o equivocación, de acuerdo con los hechos históricos y el más elemental análisis de los mismos, se debe reconocer y proclamar que los derechos sociales que consagra la Constitución Política mexicana de 1917, son la realización institucional de los ideales y aspiraciones, de los sentimientos que dieron contenido al repertorio de ideas y creencias que animaron el pensamiento de la Revolución mexicana de 1910”.

## **A. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL EN MÉXICO.**

La previsión social tiene por objeto “crear, en beneficio de todas las personas y sobre todo de los trabajadores, un conjunto de garantías contra ciertas contingencias, que pueden reducir o suprimir su actividad, o bien, imponerles gastos suplementarios”.

Mientras que la seguridad social tiene por objetivos brindar todos los instrumentos y/o medios adecuados para que las garantías de la clase trabajadora se lleven a cabo.

Todo grupo social bien organizado debe asegurar a cada uno de sus miembros “en cualquier eventualidad, condiciones mínimas y decorosas de vida”.

La Ley fundamental mexicana garantiza el derecho humano a la salud, la vivienda, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

La disposición constitucional incluye los seguros de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, así como los servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familias.

Tradicionalmente, la previsión social se ha entendido como una dádiva, como un acto generoso de un patrón, del Estado o de un conglomerado social, sin importar el nivel, condición social o comunidad. Mientras que la seguridad social se entiende como los servicios que prestan las instituciones sociales, como el IMSS, el ISSSTE O ISFAM; que son las instituciones que brindan al trabajador los servicios médico o de seguro que requiere el o su familia.

El concepto mexicano de previsión social establecido en nuestro marco constitucional, pretende garantizar razonables condiciones de vida.

La previsión social en nuestro país ha alcanzado un notable desarrollo no obstante los factores negativos que en ocasiones se han presentado para dificultar su implantación y su desenvolvimiento. Desde principios del siglo la preocupación por asegurar la vida de los trabajadores dio origen a las primeras reglamentaciones laborales; históricamente observamos que ante de existir el derecho del trabajo entre nosotros, aparecieron leyes que impulsaron el mutualismo, la seguridad social incipiente y los primeros derechos sociales.<sup>1</sup>

En el texto de las disposiciones constitucionales está la base de la previsión social y la seguridad social mexicana; su redacción y contenido representa el mayor elogio al trabajo humano, el reconocimiento más completo de las condiciones necesarias para su desenvolvimiento y la eficaz protección para la eventualidad de riesgos profesionales.

Se contemplan asimismo, múltiples soluciones a cuestiones de interés colectivo, como son: el problema de educación de los trabajadores, el reparto de utilidades, la protección a menores y mujeres trabajadoras, la seguridad e higiene del trabajo, las normas de bienestar del obrero y el establecimiento de seguros populares. Todo ello en una espléndida recopilación que permitió conforme el tiempo y los recursos sociales fueron avanzando, el marco apropiado para poder construir una realidad social equitativa.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año 1917, en su artículo 123 establece la justicia social como principio máximo de los derechos laborales fundamentales, y sienta las bases de la previsión y seguridad social.

---

<sup>1</sup> Ferrari, Francisco de, Derecho del trabajo, Vol. I, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1976.

## **1. Artículo 123 constitucional y artículos constitucionales relacionados.**

El principio rector del artículo 123 constitucional como se ha mencionado es la justicia social, ya que se establece el compromiso para mejorar las condiciones de vida y trabajo de los mexicanos, así como de respeto a sus libertades esenciales, sus derechos y su dignidad humana.

Por lo que tomando como base el artículo 123 constitucional, encontramos que existe una estrecha relación con otros artículos de la Constitución, ya que estos que a continuación mencionare establecen aspectos que tienen que ver con la previsión y seguridad social.

El artículo constitucional que tienen relación con la previsión y seguridad social, partiendo del el artículo 123 constitucional, en cuanto a su contenido, objetivo y fines son:

ARTÍCULO 3.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación.

El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias...

V.- Toda la educación que el Estado imparta será gratuita; ...

... el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura; ...

...Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que

establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.<sup>2</sup>

El artículo 3° es, junto con el artículo 27 y 123 el eje del llamado derecho social mexicano.

Así se establece que el artículo 3° primeramente se fija en la educación como una actividad concurrente de federación, estado y municipios, en cuanto a la educación en sí; podemos establecer que es un derecho de todo individuo él recibirla.

Por lo que a la relación el artículo 3° y 123 constitucionales se puede observar lo siguiente: la educación consiste en la preparación y desarrollo de los individuos para que puedan enfrentarse correctamente al problema de satisfacer sus necesidades como personas y como miembros de una sociedad; la educación debe buscar: el mejoramiento económico, social y cultural de todas las personas; el conocimiento de nuestra realidad nacional; la conservación de nuestras costumbres, la garantía de la independencia económica y política, el aprecio por la dignidad de la familia, y el fomento de los ideales más importantes de los hombres, para que prevalezca la armonía entre todos, y la colectividad crezca en todos los niveles. Así la educación para los trabajadores y sus familias dentro de la previsión y seguridad social, encuentra su fundamento constitucional en las fracción XII y XIII del artículo 123.

Por lo que al hablar de educación, sin duda tenemos que referirnos al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece la obligación del Estado mexicano para proporcionar a sus ciudadanos una educación, la cual será obligatoria, gratuita y laica. Otro punto importante de destacar es que el

---

<sup>2</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Copila IV, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999 (disco óptico)

propio artículo 3° establece que las relaciones laborales se regirán por el artículo 123 apartado A.

Así podemos establecer que la educación es un factor importante dentro de la previsión y seguridad social; y por lo tanto debe ser tomada en cuenta en la elaboración de Declaraciones y Tratados Internaciones en los que México participe.

Otro aspecto importante de la previsión y seguridad social es la vivienda digna y decorosa para los trabajadores, así como la salud de estos y sus familias; ambos establecidos en el artículo 123 constitucional. Por lo que estos aspectos tienen una estrecha relación con lo establecido en el artículo 4 constitucional que al respecto establece, que el varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia; además que Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución... Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Nuevamente el constituyente reafirmó la igualdad de los seres humanos sin importar su sexo, además, a la familia como base social. Además en el párrafo cuarto de este precepto se consagra un derecho humano fundamental: la salud, cuya postulación es parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, asimismo los párrafos cuarto y quinto establecen que toda familia debe gozar de una vivienda digna y decorosa en donde puedan desarrollarse plenamente y en armonía. Este precepto constitucional tiene relación con la previsión y seguridad social en los siguientes aspectos:



PREVISIÓN SOCIAL	SEGURIDAD SOCIAL
<p>En la fracción V del artículo 123 constitucional se establecen normas reguladores del trabajo de la mujer, por lo tanto el artículo 4° constitucional al establece que el varón y la mujer son iguales ante la ley, le otorga a la mujer la posibilidad de celebrar toda clase de contratos y no permitir tratos discriminatorios en cuanto al sexo.</p> <p>Otro apartado que abarca la previsión social es la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones a los trabajadores (fracción XII artículo 123 constitucional), en concordancia con esta idea el artículo analizado establece que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa y que la ley establecerá los instrumentos necesarios a fin de alcanzar dicho objetivo; esto último se logra por medio de INFONAVIT, ya que este instituto sustituyó la obligación patronal, por una obligación social. En cuanto al derecho a la salud establecido en el artículo 4° constitucional, la previsión social también toma en cuenta este derecho al establecer en las fracciones XIV y XV medidas o sistemas de seguridad e higiene adecuados dentro de centro de trabajo para poder prevenir enfermedades o accidentes que afectan la salud de los trabajadores.</p>	<p>Por su parte la seguridad social que la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higienes se debe cumplir por medio de las aportaciones que se realicen al INFONAVIT, la cual estará destinadas a la elaboración de casa-habitación para los trabajadores, así se cumple con lo establecido en el párrafo sexto del artículo 4° constitucional que establece que toda familia tiene el derecho de disfrutar de una vivienda digna y decorosa. En lo que se refiere a la salud la seguridad social establece la obligación para los patrones de observar preceptos sobre higiene y seguridad en las instalaciones de los establecimientos, por medio de medidas para prevenir accidentes, así como garantizar la salud y vida de los trabajadores, asimismo se considera la reparación de los riesgos de trabajo, brindándole al trabajador los medios suficientes, a través del IMSS, ISSSTE o ISFAM (fracción XIV y XV, artículo 123 constitucional)</p>

Por su parte el artículo 5 constitucional garantiza la completa libertad de trabajo, que consiste en la posibilidad de que todos los individuos se dediquen al oficio que deseen, siempre que no afecte a otra persona y se cuente con la autorización respectiva, si se trata de profesionistas, además de que establece que a todo trabajo debe corresponder una retribución que compense el servicio.

Así tenemos que la relación de este artículo con la previsión y seguridad social es la siguiente, debido a que ambas contemplan el servicio de empleo gratuito para los trabajadores, ya que para la previsión social es importante prever la forma en como se podrá colocar a las personas dentro de un trabajo y la seguridad social por medio del Sistema Nacional de Empleo brinda dicho servicio.

Por su parte el artículo 73 es uno de los artículos más importantes de nuestra Constitución, pues en él se detallan las facultades que el constituyente estimó convenientes reservar al Congreso de la Unión y por lo tanto hacerlo de carácter federal. Debido a esto la Federación ha tenido que asumir los asuntos más importantes del país, entre los que destacan los relacionados con el trabajo y la previsión social establecida en el artículo 123 constitucional, ya que se requería de una unificación de opiniones, preceptos y conceptos fundamentales relacionados con estos temas. Así tenemos que el artículo 73 en su fracción X constitucional establece que, la Constitución otorga una serie de facultades al Congreso de la Unión, facultades que se enuncia en las treinta fracciones que integran el artículo, la fracción que a nosotros nos interesa es la X; debido a que en ella se faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, por lo que cabe mencionar que las leyes que se relacionan con la previsión y seguridad social deben ser expedidas por este. Entre las leyes más importantes tenemos: Ley Federal del Trabajo, Ley del Seguro Social, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Ley Federal de los Trabajadores al

Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, etc.

Por último los artículos 115 y 116 constitucionales establecen que las relaciones de trabajo que se den entre los municipios y sus trabajadores se regirán por lo establecido en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias, por lo tanto todos los trabajadores los municipios gozarán de la previsión y seguridad social.

Asimismo establece que las legislaturas de los Estados expedirán leyes locales que rijan las relaciones entre los gobiernos estatales y los trabajadores a su servicio, siempre y cuando no se contradiga lo establecido en el artículo 123 constitucional.

## **2. Ley Federal del Trabajo.**

El presidente provisional Emilio Portes Gil en el año de 1929 sometió a consideración del Congreso de la Unión un anteproyecto de Código Federal del Trabajo, éste no prosperó debido a una fuerte oposición sindical. De esta oposición de los trabajadores surgió un segundo anteproyecto, cuya redacción se encargó la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, en el que se incorporaron opiniones de los sindicatos y empresas; sin embargo este intento fracasó. Sin embargo durante los primeros meses de 1931 se dio lugar a una convención obrero-patronal, en donde se creó el proyecto de una Ley Federal del Trabajo, éste fue aprobado por el Congreso de la Unión, con ligeras modificaciones en agosto del mismo año, incluyó en su articulado numerosas disposiciones que aun tiene vigencia y se ajustan a las convenciones aprobadas por la Asamblea General de la Organización Internacional del Trabajo, organización que ha reconocido sus postulados. Esta Ley rigió por caso tres décadas – de 1931 a 1961 – ya que durante el gobierno del presidente López Mateos, fue indispensable realizar una adaptación a la ley, debido a los grandes cambios que tenían lugar en nuestro país, así se crea una comisión especializada

que creara un nuevo anteproyecto que integrara todos los aspectos de esa actualización y reforma. Resultado de esta tarea fue la Ley Federal del Trabajo de 1971, publicada el 1° de abril, que en principio cubría las aspiraciones más relevantes de la clase trabajadora, pues se otorgó a ésta una serie de beneficios no incluidos en la legislación anterior, sin embargo el sector patronal se opuso rotundamente a estas concesiones y el monto de los beneficios se reconsideró, quedando a salvo los intereses de ambas partes.

Entre los preceptos que regulan aspectos de la previsión y seguridad social en la Ley Federal del Trabajo podemos mencionar los siguientes:

Tenemos que el artículo 2° de la LFT establece al igual que el artículo 123 constitucional, el conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones.<sup>3</sup>, como fin máximo el principio de justicia social, además de conseguir el equilibrio entre los trabajadores y patrones en sus relaciones, así como el bienestar social de ambas partes.

Sin duda, el artículo 3° de la LFT nos da el fundamento de la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, principios que maneja la previsión y seguridad social, además, al igual que en los artículos 4°, 5° y 123 constitucionales se puede apreciar los principios de libertad e igualdad en el trabajo

Por su parte el artículo 136 de la LFT, en primer lugar reproduce esencialmente la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional, por lo que tiene una estrecha relación con la previsión y seguridad social; ya que estas establecen que todo trabajador deberá gozar de una vivienda cómoda e higiénica, además de que también se relaciona con el artículo 4° de nuestra Carta Magna. Por otra parte, no se resuelve adecuadamente el problema habitacional de los trabajadores, ya que se debió generalizar el pensamiento del constituyente de 1917, a fin de que todos gocen

---

<sup>3</sup> Ley Federal del Trabajo, Compila IV, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999 (disco óptico)

del beneficio de tener habitaciones, sin hacer distinciones injustas y tomando en cuenta el desarrollo industrial que ha operado en nuestro país.

Hay que considerar que la capacitación y adiestramiento que establece el artículo 153-A, tiene una estrecha relación con la previsión y seguridad social; debido a que el constituyente de 1917 estableció estos preceptos como parte del artículo 123 constitucional, con el fin de brindar a todo trabajador las facilidades para ser más eficientes y eficaces dentro de la empresa o establecimiento en donde se desempeñaran.

Por lo que respecta al trabajo de las mujeres que se encuentra tutelado en la fracción V del artículo 123 constitucional, tenemos que la LFT cuenta con un apartado que tutela este aspecto, así podemos observar que los artículos 165 al 172 de la LFT tienen como finalidad la protección del trabajo de las mujeres, por lo que tienen una estrecha relación con la previsión y seguridad social, ya que no hay que olvidar que estas nos proporciona las normas reguladoras del trabajo de las mujeres. Las normas contenidas en estos numerales tiene como propósito fundamental la protección de la maternidad, además de prohibir algunas labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial, etc. que pongan en peligro la salud o vida de la madre y en su caso de los productos.

Al igual que el artículo 123 constitucional fracción III, la LFT en su título quinto-bis tutela el trabajo de los menores, teniendo como finalidad dicho título la protección del trabajo de los menores.

La LFT en el artículo 487 establece las prestaciones que debe recibir un trabajador víctima de algún riesgo de trabajo, por lo que se aplica la reparación de los riesgos de trabajo establecido en la seguridad social, así tenemos que dicho artículo establece las formas para reparar el riesgo sufrido por el trabajador:

Los trabajadores que sufran un riesgo de trabajo tendrá derecho a:

- I. Asistencia médica y quirúrgica;
- II. Rehabilitación;
- III. Hospitalización, cuando el caso lo requiera;
- IV. Medicamentos y material de curación;
- V. Los aparatos de prótesis y ortopedia necesarios; y
- VI. La indemnización fijada en el presente Título.

Por lo que respecta a las comisiones de seguridad e higiene, estas encuentran su fundamento en el artículo 509 de la LFT, por lo que podemos observar que dichas comisiones deben cumplir con los objetivos que plantea la previsión social.

También el artículo 512 de la LFT establece las prestaciones que debe recibir un trabajador víctima de algún riesgo de trabajo, por lo que se aplica el principio de la reparación de los riesgos de trabajo establecido en la seguridad social

Por último tenemos que el artículo 512-E de la LFT Se establece la elaboración de programas y campañas que tengan como finalidad la prevención de los accidentes y enfermedades de trabajo, estos se realizarán con la colaboración de la STPS, SSA y IMSS.

### **3. Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.**

La primera Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, fue emitida en 1943, constaba de 142 artículos, quedando está abrogada por la nueva Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 21 de diciembre de 1995.

Como hemos observado la finalidad de la previsión y seguridad social es garantizar a todos los seres humanos la protección de su vida, salud y bienestar; tanto individual como colectivamente por medio de los diferentes instrumentos que contienen. Por lo que el artículo 2º<sup>4</sup> de la LIMSS en un principio tiene estrecha relación con la seguridad social, ya que establece las finalidades de ésta, asimismo también tiene una relación con la previsión social aunque de forma tácita ya que esta última tiene como principio fundamental la justicia social y esta ley también tiene por finalidad la justicia social y el bienestar individual y colectivo.

Por lo anterior mencionado podemos establecer que en esta ley se establecen los siguientes:

- La garantía que tiene los hombres al derecho a la salud
- Lograr un bienestar individual y colectivo.

Uno de los derechos sociales que emana del artículo 123 de nuestra Carta Magna se concretiza en el seguro social, a través de normas que proporcionen protección y cuidado a las personas resguardándolas de cualquier eventualidad. Por lo que podemos observar que el carácter obligatorio del seguro social a que se refiere este artículo deriva no solo de sus fines, sino también de la fracción XXIX apartado A del artículo 123 constitucional, la cual señala expresamente que se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social; en consecuencia por ser declarado de utilidad pública este servicio público, es obligatorio y no voluntario. Por último podemos observar que el seguro social es un instrumento por medio del cual se van a llevar a cabo los principios y fines de la previsión y seguridad social, ya que el seguro social configura un derecho de protección, donde se refleja un interés social y económico frente aquellas contingencias que ponen en peligro al ser humano.

---

<sup>4</sup> La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

Por otro lado podemos observar que el artículo 4<sup>5º</sup> de la LIMSS establece al seguro social como un instrumento por medio del cual se van a llevar a cabo los principios y finalidades de la previsión y seguridad social; ya que en el seguro social es uno de los derechos sociales que emana del artículo 123 constitucional en donde se configura el derecho de protección, (cumpliéndose por medio del Instituto Mexicano del Seguro Social) en donde se refleja un interés social y económico frente aquellas contingencias que ponen en peligro al ser humano.

Por su parte el artículo 11 del mismo ordenamiento enumera los ramos del seguro que tienen relación con alguna contingencia (accidentes, enfermedades, muerte, maternidad, etc.); dichas ramos tiene una estrecha relación con el contenido y objetivos de la previsión y seguridad social, ya que ambas tratan de prevenir cualquier contingencia y lograr un bienestar común, por esos en este artículo observamos las diferentes opciones que se no brindan por medio del IMSS para lograra dichos objetivos.

Esta norma (Art. 167 LIMSS) reglamenta la obligación de los patrones y del gobierno federal de integrar el fondo financiero para cubrir los seguros de retiro, cesantía y vejez. Así podemos observar que por medio de estas cuotas se pueden llegar a cubrir la contingencia que se puedan llagar a dar, cumpliendo así con el principio de responsabilidad establecido en la previsión social y al principio de solidaridad que se encuentra en la seguridad social.

En el numeral 209 de la LIMSS podemos observar que las prestaciones sociales, son las que tiene por fin fomentar la salud, prevenir las enfermedades y accidentes, así como aquellas que contribuyen a la elevación general de los niveles de vida de la población, por lo que las prestaciones sociales comprenden los siguientes apartados:

---

<sup>5</sup> El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.



- Aspectos de salud,
- Facilidades para el esparcimiento y descanso y
- Programas educativos de formación y capacitación.

Podemos observar que tanto la primera como la tercera forman parte de la previsión y de la seguridad social. El fundamento constitucional de estas prestaciones lo encontramos en el artículo 123 fracción XXIX de nuestra Carta Magna; del cual podemos enumerar las siguientes características que le dan vida a nuestra previsión y seguridad social:

- Las prestaciones sociales institucionales tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población.
- El Instituto proporcionará atención a pensionados y jubilados mediante servicios y programas de prestaciones sociales que fortalezcan la medicina preventiva y el auto cuidado de la salud; mejoren su economía e integridad familiar. Para ello, fortalecerá la coordinación y concertación con Instituciones de la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal, Entidades Privadas y Sociales, que hagan posible su acceso a preferencias, prerrogativas y servicios que contribuyan a su bienestar.
- Asimismo, el Instituto establecerá y desarrollará los programas y servicios para pensionados y jubilados en términos de la disponibilidad financiera de los recursos destinados a prestaciones sociales de este seguro.

El artículo 234<sup>6</sup> de la LIMSS infiere que la seguridad social comprende a todo el campo de la República mexicana, quedando así manifestada la intención del legislador de buscar ámbitos de protección para las clases más empobrecidas; así queda plasmado el principio de igualdad que se establece en la misma seguridad social y el principio de justicia social establecido en la previsión social por el constituyente del 17.

La Ley del Instituto contiene el principio de universalidad de la seguridad social pretendida por el legislador, así podemos observar que toda persona tiene acceso a los servicios que brinda el IMSS, ya que en su artículo 240 enmarca que todas las familias en México tienen derecho a un seguro de salud para sus miembros y para ese efecto, podrán celebrar con el Instituto Mexicano del Seguro Social convenio para el otorgamiento de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, en los términos del reglamento respectivo.

El artículo 123 fracción XXIX constitucional establece las facultades conferidas al IMSS, en donde se establece que la ley comprenderá los seguros de invalidez, vejez, vida, enfermedad y accidentes, y cualquier otro destinado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos y otros sectores sociales y familiares. Asimismo el artículo 251 de la LIMSS enumera las atribuciones y facultades del IMSS; sin tener un carácter limitativo, al permitir en su última fracción cualquier otra derivada de la ley, reglamentos o disposiciones aplicable. Entre las facultades y atribuciones del Instituto se encuentran la siguiente:

- Administrar las diferentes ramas del seguro y prestar los servicios de beneficio colectivo que señala la ley, cumpliendo así con el principio de justicia social y universalidad. Asimismo el cobro de cuotas y canalización de estas, para satisfacer las prestaciones que señala la misma ley y el artículo 123 constitucional.

---

<sup>6</sup> Seguridad social se extiende al campo mexicano, en los términos y formas que se establecen en la presente Ley y los reglamentos respectivos.

- Invertir todos los fondos para satisfacer las prestaciones sociales y la realización de todo acto jurídico para cumplir sus fines que están estrechamente relacionados con los de la previsión y seguridad social.
- Organizar sus dependencias y expedir sus reglamentos interiores.
- Registrar a patrones y sujetos obligados, inscribir o dar de baja a los trabajadores asalariados o independientes.
- Recaudar los recursos que percibe el Instituto (cuotas, capitales constitutivos, accesorios, sanciones, etc.)
- Realizar inspecciones domiciliarias, con el fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones y
- Las demás que le otorgue esta ley, reglamentos y disposiciones aplicables.

#### **4. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

Es otro de los órganos que proporciona previsión y seguridad social a un gran número de derechohabientes en el sistema jurídico mexicano. El ISSSTE es un organismo público y bipartita, que tiene como objetivo otorgar los servicios de previsión y seguridad social a los trabajadores al servicio del Estado. Esta ley fue publicada el 27 de diciembre de 1983.

El artículo 3<sup>o</sup><sup>7</sup> de la LISSSTE se vuelve a cometer el mismo error de no dividir o distinguir, los servicios, seguros y prestaciones. Por lo que el maestro Briceño Ruiz realiza la siguiente división<sup>8</sup>:

- Seguros: enfermedad y maternidad, riesgos de trabajo, jubilación, retiro por edad y tiempo de servicio, invalidez, causa de muerte y cesantía en edad avanzada.
- Servicios: rehabilitación física y mental, atención para el bienestar y desarrollo infantil, integración a pensiones y jubilados, contribuciones a mejorar la calidad de vida del servidor y su familia, servicios turísticos y servicios funerarios.
- Prestaciones: medicina preventiva, indemnización global, arrendamiento o venta de habitación, préstamo hipotecario, préstamos, actividades culturales, preparación técnica y formación deportiva.

Por lo que podemos observar que en esta división se encuentran señalados algunos puntos que están relacionados directamente con la previsión y seguridad social, asimismo con el propio artículo 123 constitucional apartados A y B, y con los artículos 3<sup>o</sup> y 4<sup>o</sup> de nuestra Carta Magna.

---

<sup>7</sup> ARTICULO 3

Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

- I. Medicina preventiva;
- II. Seguro de enfermedades y maternidad;
- III. Servicios de rehabilitación física y mental;
- IV. Seguro de riesgos del trabajo; ...
- VII. Seguro de invalidez; ...
- X. Indemnización global; ...
- XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- XIV. Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; ...
- ...XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes;

<sup>8</sup> Briceño Ruiz, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Ed. Porrúa, México, 1997, p 297-298.

Con base a esta división podemos observar que las ramas que cubre el ISSSTE son:

- Enfermedad, maternidad, invalidez y muerte.
- Riegos de trabajo.
- Retiro en edad y tiempo de servicio (jubilación y cesantía en edad avanzada)
- Vivienda.

Por lo que corresponde al Instituto promover la integración y funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en los centros de trabajo de las Dependencias y Entidades del Sector Público afiliados al régimen de seguridad social del Instituto y, a las propias Comisiones Mixtas, atender las recomendaciones que el Instituto formule en materia de seguridad e higiene.

El Instituto deberá asimismo promover la integración y funcionamiento de una Comisión Consultiva Nacional y de Comisiones Consultivas Estatales de Seguridad e Higiene del Sector Público Federal.

#### **5. Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.**

El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), es un organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Las Secretarías de la Defensa Nacional Y de Marina, deberán afiliar a los militares en situación de activo y de retiro, y las cédulas de identificación que expidan serán válidas para ejercitar los derechos a las prestaciones que otorga el Instituto. La Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Junio de 1976.

Entre sus artículos relacionados con la previsión y seguridad social, tenemos al artículo 2<sup>9</sup> y 16<sup>10</sup>, en donde se establecen sus funciones y prestaciones que otorga el Instituto; mismas que contienen aspectos de la previsión y seguridad social.

---

<sup>9</sup> El Instituto tendrá como funciones: ...

...IV. Administrar los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que les permita obtener crédito barato y suficiente para;

a. La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo las sujetas al régimen de condominio;

b. La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; ...

...V. Coordinar y financiar con recursos del Fondo de la Vivienda, programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; ...

...XI. Difundir conocimientos y orientaciones sobre prácticas de previsión social; ...

<sup>10</sup> Las prestaciones que se otorgarán con arreglo a esta ley, son las siguientes: ...

...VI. Fondo de Trabajo;

VII. Fondo de Ahorro;

VIII. Seguro de Vida;

IX. Venta y arrendamiento de casas;

X. Préstamos hipotecarios y a corto plazo; ...

...XVI. Escuelas e internados;

XVII. Centros de alfabetización;

XVIII. Centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares; ...

...XXI. Servicio médico integral; y

XXII. Servicio médico subrogado y de farmacias económicas.

## **B. Análisis legal de la validez de los Tratados Internacionales**

### **1. Estudio del artículo 133 constitucional**

#### *Artículo 133 constitucional*

*Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*

Si es válido sostener que las teorías de la soberanía han sido elaboradas en gran medida para justificar el desarrollo progresivo de las competencias del Estado moderno, entonces parecería legítimo pensar que su desvalorización ha engendrado una serie de tesis opuestas y que éstas no serían otras que las llamadas teorías federalistas.

La división de una colectividad jurídica en subdivisiones o circunscripciones territoriales viene a significar que un cierto número de normas de dicho orden no posee validez más que para una fracción de territorio.

En este sentido, el orden jurídico que constituye la colectividad se integra por normas cuyo ámbito de validez espacial o territorial va a ser diferente. La descentralización alcanzaría el grado más elevado de realización en el momento en que todas y cada una de las funciones pudieran ser ejecutadas indistintamente por todos los sujetos del orden jurídico e inversamente, pero dentro de esta misma hipótesis, la

centralización alcanzaría un grado máximo de realización en el momento en que todas las funciones debieran ser emprendidas por un único y exclusivo órgano.

Obviamente, la realidad social no avala ninguno de estos dos casos como hipótesis extremas; sin embargo, es también innegable que los órdenes jurídicos históricos se constituyen dentro de la gama de posibilidades que ofrecen estas dos representaciones ideales.

El artículo 133 constitucional, que contiene la “cláusula de la supremacía federal”, fue presentado por el Congreso Constituyente de 1916, en la 54ª sesión ordinaria, celebrada el 21 de enero de 1917, sin hallar antecedente en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, pero encontrándose su correspondiente en el artículo 126 de la Constitución de 1857; la inspiración del mismo en el artículo VI, inciso 2, de la Constitución norteamericana. El artículo 133 fue aprobado por una votación unánime de 154 votos en la 62a. sesión ordinaria de 25 de enero de 1917, y sufriendo ARTÍCULO 133 1405 una reforma por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 1934.

La reforma de 1934 introdujo una primera modificación de estilo al cambiar la terminología de “hechos y que se hicieren” referente a los tratados internacionales por la considerada más técnica, de “celebra-os y que se celebren”, una segunda modificación relativa a la corrección de que los tratados deben ser sometidos a la aprobación no del Congreso, sino del Senado (artículo 76, párrafo 1); y una tercera, referente al hecho de que los tratados internacionales “estar de acuerdo con” la Constitución para poder ser considerados como ley suprema.

Esta reforma -innecesaria- que fue presentada ante la Cámara de Senadores, que fungió como cámara de origen, se aprobó sin que hubiera mediado discusión ni en lo general, ni en lo particular; ocurriendo de igual forma al ser turnada a la Cámara de Diputados, quien la aprobó por unanimidad.



México es parte de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, en vigor desde el 27 de enero de 1980, y ratificada por nuestro país el 25 de septiembre de 1974. Esta Convención se apega al criterio contemporáneo y más generalizado en cuanto a la utilización del término “tratado” como el más adecuado para abarcar todos los instrumentos en que de cualquier modo se consigna un compromiso internacional, sobre lo que existe una gran variedad de denominaciones, tales como convención, protocolo, carta, acuerdo, canje de notas, etcétera.

No importa, pues, la denominación particular que se le otorgue al instrumento internacional para que sólo con ello pudiera pensarse que es modificable por su naturaleza. Sin embargo, en nuestro país (al igual que en Estados Unidos) ha prosperado la práctica viciosa de celebrar un sinnúmero de acuerdo internacionales, que son verdaderos *tratados*, que producen efectos jurídicos regidos por el derecho internacional, y que no obstante esto, no se someten a la aprobación del Senado, en donde, por lo demás, ni si quiera se exige la práctica estadounidense de la votación afirmativa de las dos terceras partes del Senado, sino que es suficiente con que el tratado se apruebe por simple mayoría de votos.

En términos generales, se puede decir que el derecho internacional, tanto consuetudinario como convencional, nunca ha aceptado categóricamente que un Estado pueda invocar como causal de nulidad el hecho de que su consentimiento en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la *competencia* para celebrar tratados. Sin embargo, la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados aceptó una posición intermedia al asentar que en caso de que la violación sea *manifiesta* (que resulte objetivamente evidente para cualquier Estado de buena fe) y afecte a una norma de *importancia fundamental* de su derecho interno, en esa hipótesis el Estado podrá alegar tal circunstancia como vicio de su consentimiento. Por una parte es evidente que no puede aceptarse el hecho de que un Estado pueda invocar las disposiciones de su derecho interno (reglas sustanciales o procesales) para justificar el

incumplimiento de sus compromisos internacionales, pero también hay que reconocer que sería poco satisfactorio tratar de obligar a un Estado a permanecer vinculado por un acuerdo internacional en donde el consentimiento fue otorgado en forma manifiestamente irregular.

Además de las dificultades de orden interno que resultarían, la aplicación del tratado por parte del Estado correría el riesgo de ser imposible, ya que las autoridades competentes verían ciertamente comprometida su responsabilidad, situándose entonces ante la disyuntiva de violar el tratado o el derecho interno. La naturaleza del vicio que afecta un consentimiento de este tipo es absolutamente clara: el consentimiento de una persona moral, en este caso el Estado, no puede en efecto existir más que después de un proceso jurídico: en este proceso no es respetado, no ha habido consentimiento. Es principalmente después de haber sido ejecutado el tratado, aunque sea parcialmente, cuando el problema llega a plantearse generalmente como consecuencia de cambios políticos internos; pero precisamente en ese caso, la nulidad, suponiendo que exista, no podría ser invocada, porque de alguna manera habría sido convalidada por el asentimiento o aquiescencia del Estado en cuestión.

En realidad es menos la buena fe de los otros Estados que está protegida por el derecho internacional, ya que lo que en realidad se está sancionando es al Estado interesado, quien hizo que naciera una convicción legítima frente a sus contratantes, y por ello debe asumir las consecuencias que este estado de cosas llegó a generar.

En México, por otra parte, si el tratado que debe formar parte de la ley suprema llegare a estar en desacuerdo con la Constitución, y si este acuerdo internacional se aplicase en perjuicio de un particular, entonces obviamente procedería el amparo de la misma forma que procede en contra de cualquier acto que viole una garantía constitucional.

Aunque el último párrafo del artículo 133 ha sido calificado como “dislocador del sistema”, en virtud de que de ahí se puede desprender que una declaración de inconstitucionalidad puede ser llevada a cabo por los órganos de los poderes judiciales locales, sin embargo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que únicamente los órganos del Poder Judicial federal, a través del juicio de amparo, son competentes para realizar el examen de la constitucionalidad de una ley.

Verdaderamente la facultad para el examen de la constitucionalidad de las leyes en juicio de amparo es sin lugar a dudas una atribución exclusiva del Poder Judicial federal; sin embargo, el juez local no está conociendo de dicha constitucionalidad o inconstitucionalidad en amparo, sino lo único que lleva a cabo es la decisión de saber cuál es el derecho que debe aplicarse al caso concreto.

Debido a la independencia que existe en la actualidad en la comunidad internacional, tenemos como consecuencia natural la proliferación de los tratados internacionales; así el derecho de los tratados es una disciplina que se ha desarrollado en los últimos años, ha pasado de ser un mero derecho consuetudinario a ser un derecho codificado a partir de la celebración de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados y la de 1968 sobre Tratados Celebrados entre Organismos Internacionales o entre Organismos Internacionales y Estados. Respecto a nuestra legislación interna, fue el 2 de enero de 1992, que se publica en el diario oficial la Ley sobre la celebración de tratados.

A pesar de la normatividad que existe en materia de tratados, se presentan problemas relativos a la jerarquía que guardan estos con respecto a la Constitución.

Abordar el problema, implica tomar partido respecto de las diversas posturas doctrinarias que se han elaborado al examinar las relaciones del Derecho interno y el Derecho internacional; poner a los tratados por encima de los mandatos constitucionales, es afirmar la primacía del derecho internacional sobre el derecho

interno, y por el contrario afirmar la supremacía de la Constitución por encima de los tratados, es aceptar la teoría monista nacionalista; por lo tanto hay que establecer la jerarquía que tienen los tratados internacionales en el Derecho interno mexicano, ya que en nuestra opinión consideramos que es el orden interno mexicano el que debe aplicarse preferentemente por encima del Derecho internacional.

Nuestro orden jurídico vigente y nuestra Constitución de 1917 tienen el carácter de norma suprema, esta jerarquía se encuentra reconocida en el artículo 133 constitucional, que establece que ninguna norma de nuestro orden jurídico puede desconocer lo dispuesto en nuestra Carta Magna, ya que de hacerlo existiría la posibilidad de que la declaren nula los órganos encargados de realizar el control de la regularidad constitucional.

La tradición dogmática ha hecho de las normas jurídicas su objeto exclusivo de análisis, es importante señalar que la dogmática constitucional no desconoce que las normas jurídicas provienen y se mantienen en vigor como resultado de factores sociales, políticos, culturales, religiosos, etc., ni que estos elementos puedan omitirse al momento de establecer el sentido de las normas jurídicas. Sin embargo, el punto a destacar aquí es que en la actividad dogmática se trata de otorgar sentido a las normas jurídicas a partir de distintos métodos de interpretación, si bien considerando los mencionados aspectos de la realidad. El modo peculiar en que opera la dogmática jurídica en general, y la constitucional en particular, deriva de la aceptación de un conjunto de normas jurídicas; de la diversidad de sentidos que las mismas puedan tener; de presencia de problemas de jerarquía, lagunas técnicas y aparentes contradicciones entre las propias normas del sistema y, primordialmente, en el reconocimiento de que los miembros de una sociedad actúan conforme a lo establecido por las normas jurídicas y requieren de soluciones técnicas sobre la significación jurídica de las mismas.

No es difícil encontrar que el elemento determinante para la interpretación de los contenidos de las normas constitucionales radica en la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa de reforma. Sólo en ciertas ocasiones los criterios

mediante los cuales los órganos competentes –primordialmente los que integran al Poder Judicial de la Federación- interpreta los preceptos constitucionales, aun cuando en tales criterios se precisaran los sentidos válidos de esos preceptos. Al haberse limitado los estudios realizados a considerar a las normas constitucionales como la expresión directa de una realidad política, la Constitución fue vista como un acontecer condicionado por elementos políticos y se dejó por completo de lado su sentido normativo. La Constitución, en síntesis, se caracterizó como un fenómeno político y no como un fenómeno jurídico.

Creo que debemos observar a la interpretación de la Constitución desde un marco de la dinámica social en la que se realiza, ya que debemos tener presente el hecho indudable de que los ordenamientos jurídicos deben ser concebidos y estudiados como ordenes dinámicos.

Pareciera que la jerarquía de normas establecida por el artículo 133 constitucional no ofrece mayor complejidad; en un primer acercamiento, bastaría con acudir al texto vigente para inferir de ahí, que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y los Tratados Internacionales que están de acuerdo con la misma, celebrados por el presidente de la República, con aprobación del Senado, son la norma fundamental del Estado Mexicano; sin embargo, no bien accedemos a esta conclusión evidente, cuando advertimos la verdadera naturaleza del problema de jerarquizar dichas normas.

Podemos afirmar que utilizando la expresión de Kelsen, de que la Constitución se encuentra en la cúspide de la pirámide normativa, en tanto que es la expresión concreta de la voluntad popular –expresada a través del legislador- por medio de la cual se establecen los derechos y deberes de los gobernados y sus autoridades, a efecto de realizar en la vida cotidiana los valores fundamentales a que aspiramos como sociedad; luego, las leyes federales que emanan de la Constitución establecen los modos y las formas, vale decir, los procedimientos, conforme a los cuales se va a

desarrollar la dinámica de la vida social toda y hacer efectivos esos valores fundamentales que aquélla consagra, por virtud del mandato soberano del pueblo.

Por su parte, los tratados internacionales son, desde luego, la expresión simbólica del Estado Mexicano hecha Ley para adherirse al concierto de las Naciones en la medida de que se reconoce con ellas una serie de problemas económicos, políticos y sociales que no son comunes, aún en medio de las especificidades culturales que nos diferencian y que constituyen nuestra nacionalidad, reconociendo al derecho como un instrumento para regular las relaciones internacionales.

Surge de lo anterior la interrogante respecto a sí las leyes federales, promulgadas por el Congreso de la Unión, se ubica en una posición jerárquicamente superior a los tratados internacionales o viceversa, o bien si acaso se encuentra en un mismo plano de igualdad.

## **2. Estudio de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

En este punto tratará brevemente el cómo enfrenta la Suprema Corte la incertidumbre normativa – constitucional, por lo que podemos observar los siguientes puntos:

- a. Llevar a cabo la interpretación constitucional siguiendo un método determinado.
- b. Utilizar como guía los precedentes establecido por otros órganos de interpretación constitucional.
- c. Darle a la norma un sentido acorde con los valores o expectativas socialmente aceptados.
- d. Prescribiendo un determinado sentido a la norma por vía de interpretación normativa con el propósito de lograra cierto objetivo social.

En los casos anteriores hay que apuntar que no existe un método único de resolución, los precedentes se pueden repetir en un sentido dado desde la primera ocasión. Y por último debemos de recordar que en nuestro caso las normas constitucionales suelen ser el resultado de la dominación política, siendo esta la que domina en la interpretación. Podemos decir, por lo tanto que la creación del derecho y su interpretación es fundamentalmente producto del tipo de dominación política en un orden jurídico. La relación entre régimen político y de interpretación constitucional, la podemos observar en nuestro sistema de forma clara.

El estudio de nuestro sistema de interpretación debe partir de que los ordenes jurídicos son iguales a los modelos de dominación política propios de cada sociedad, dependiendo de las características generales de dominación política que se pretenden superar. De ahí concluimos que la transición política habrá de ser superada en ciertos contenidos normativos imperantes en el pasado.

La función de nuestro Estado, es la de producir normas aceptables, reconociendo y dando lugar con ello, a una cultura autoritaria del derecho mismo, el funcionamiento es ser homogéneo en su condición de producción y en el alcance de sus sentidos normativos.

El derecho y su interpretación se vuelven la vía privilegiada de la legitimidad política - electoral del régimen y en el modo de coacción para mantener también ese régimen.

El derecho no puede ser visto como una forma de controlar el ejercicio de la política para mantener una convivencia, sino que el derecho es visto como un producto y el más importante del ejercicio del poder

**TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo



dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

P. LXXVII/99. Amparo en revisión 1475/98. -Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo.-11 de mayo de 1999. -Unanimidad de diez votos.-Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Humberto Román Palacios.-Secretario Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es Idónea para integrar tesis jurisprudencial.-México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo X, Noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVII/99. Página: 46. Tesis Aislada.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> IUS 2002, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2002.

**SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE.**

En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

1a. XVI/2001. Amparo en revisión 2119/99. Francisco Tomás Ramírez. 29 de noviembre de 2000. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo XIII, Marzo del 2001. Tesis: 1a. XVI/2001      Página: 113. Tesis Aislada.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> IUS 2002, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2002.

### **3. Análisis de la supremacía constitucional frente al TLCAN, U.E. y Otros.**

Bajo el término de supremacía de la constitución, se hace referencia a la cualidad de la constitución de fungir como la norma jurídica positiva superior que da validez y unidad a un orden jurídico nacional, Este término es igualmente aplicable en los sistemas de constitución escrita, como en aquellos de constitución consuetudinaria.

La constitución es la fuente última de validez de un orden jurídico, de tal suerte que para que una norma jurídica cualquiera sea válida, requiere encontrar dicho fundamento de validez, en su conformidad con el conjunto de normas superiores y, en última instancia, con la constitución. Dicha conformidad puede referirse únicamente a los aspectos de forma., es decir al procedimiento de elaboración de una norma jurídica, o incluso al contenido de la misma. Cabe señalar que de conformidad con el pensamiento de Hans Kelsen, basta con que la conformidad sea formal para que la norma inferior sea válida, cualquiera que sea su contenido.

De esta manera, la constitución rige el proceso de producción del conjunto de las normas jurídicas que integran un orden jurídico determinado. Ella es la que asegura su unidad. En la medida en que la presencia de una autoridad se manifiesta en su capacidad para dictar normas que vinculan la conducta de los particulares todo ejercicio de una autoridad es un acto de producción de normas jurídicas. La facultad de un sujeto o de un órgano (autoridad), para dictar normas válidas e imperativas, se denomina competencia. En consecuencia, el ejercicio de cualquier acto de autoridad encuentra, igualmente su fundamento último, en la constitución a la que por esta cualidad de ser la norma suprema de un orden jurídico, se le denomina también bajo el término genérico de "norma fundamental".

Por lo anteriormente expresado, se deduce que la constitución es regla de competencia y que los actos emitidos por cualquier persona cuya competencia no

derive de la constitución, son nulos. Estableciéndose, para decretar la nulidad, un procedimiento en el que se confronte cualquiera de estas disposiciones con la regla que determina sus requisitos de validez. Los tribunales son los órganos encargados de decidir el derecho aplicable al caso concreto y de mantener el control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos de los poderes.

## **a. Estudio jurídico del TLCAN.**

### **1. Estudio Jurídico del acuerdo paralelo en materia laboral.**

Es en Enero de 1994 cuando entra en vigor el TLCAN, teniendo como finalidad el contribuir al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a ampliar la cooperación internacional, creando un mercado más amplio y seguro para los bienes y servicios que se produzcan en cada país.

Se establecen reglas claras y de beneficio mutuo para un intercambio comercial equitativo, permitiendo el desarrollo de nuevas oportunidades de trabajo, mejorando las condiciones laborales y el nivel de vida.

Los objetivos claros son el desarrollar de manera más específica a través de sus principios y reglas, como trata nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, así como eliminar obstáculos comerciales y promover condiciones de competencia leal; además de establecer procedimientos eficaces para mejorar las condiciones del tratado.

El acuerdo plantea la innovación y la creatividad, fomentando el comercio de bienes y servicios, el tratado es un conjunto de reglas que servirán para normar los intercambios de capital, mercancías y servicios, estos intercambios se regirán por un conjunto de acuerdos y disposiciones de carácter sectorial, el acuerdo comercial

pretende proporcionar seguridad y confianza a inversionistas y exportadores sobre los intercambios que pueden realizar.

Con este tratado comercial México perfecciona su proceso de apertura de la economía y nos prepara el ingreso a un mundo globalizado sobre una supuesta base sólida.

Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

OBJETIVOS	PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL	CARACTERÍSTICAS
<p>Entre Mayo de 1991 y mayo de 1992, las Secretarías o Departamentos del Trabajo de los tres países, firman un memorando de entendimiento laboral, el cual con posterioridad da origen al acuerdo paralelo de cooperación en materia laboral del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.</p> <p>Dicho acuerdo tiene como finalidad el de la Cooperación Técnica, Mejorar las Condiciones de Trabajo y Niveles de Vida, así como el promover el cumplimiento y la aplicación efectiva de las leyes laborales de cada país.</p>	<p>Es en Enero de 1994 cuando entra en vigor el TLCAN, teniendo como finalidad el contribuir al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a ampliar la cooperación internacional, creando un mercado más amplio y seguro para los bienes y servicios que se produzcan en cada país.</p> <p>Se establecen reglas claras y de beneficio mutuo para un intercambio comercial equitativo, permitiendo el desarrollo de nuevas oportunidades de trabajo, mejorando las condiciones laborales y el nivel de vida.</p> <p>Los objetivos claros son el desarrollar de manera más</p>	<p>El acuerdo plantea la creación de la Comisión de Cooperación Laboral, la Oficina Nacional Administrativa, siendo esta última la encargada de elaborar una evaluación preliminar sobre tópicos laborales, se convierte en un centro de enlace para los tres países, proporciona información sobre la legislación o temas laborales de cualquier país signante del tratado, facilitar el suministro de información a los otros países sobre derecho y practicas nacionales laborales.</p> <p>Esta oficina administrativa tiene una función gestora, ya</p>

	<p>específica a través de sus principios y reglas, como trata nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, además de eliminar obstáculos comerciales, promover condiciones de competencia leal. Y establecer procedimientos eficaces para mejorar las condiciones del tratado.</p>	<p>que se convierte en destinatario del público envía a la Comisión de Cooperación Laboral, formada por funcionarios de las secretarías o departamentos del trabajo de los tres países.</p>
--	---	---

## 2. Análisis social del acuerdo.

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se suscribió por los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá, el 14 de septiembre de 1993; fue aprobado por el Senado mexicano el 22 de noviembre de 1993, y entró en vigor el 1º de enero de 1994.

### Objetivos

Los objetivos del ACLAN son:

- Mejorar las condiciones de trabajo;
- Estimular la cooperación entre los países socios;
- Alentar el intercambio de información; proseguir actividades de cooperación;
- Promover la observancia y la aplicación efectiva de las respectivas legislaciones laborales nacionales;
- Promover la transparencia en la administración de la legislación laboral y promover los siguientes principios laborales:
  - Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse.

- Derecho a la negociación colectiva.
- Derecho de huelga.
- Prohibición del trabajo forzado.
- Restricciones sobre el trabajo de menores.
- Condiciones mínimas de trabajo.
- Eliminación de la discriminación en el empleo.
- Salario igual para hombres y mujeres.
- Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales.
- Indemnización en casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales.
- Protección de los trabajadores migratorios.

Todo lo anterior en un marco de pleno respeto a la constitución de cada país, con el reconocimiento del derecho de cada uno a establecer y modificar sus propias normas laborales, y con pleno respeto a las decisiones de las autoridades del trabajo de México, Estados Unidos y Canadá.

### **Compromisos**

El ACLAN no sustituye autoridades; no homologa la legislación laboral de los países socios y no crea órganos supranacionales.

Por medio del ACLAN, los gobiernos se comprometen a:

- Garantizar que los procedimientos ante sus tribunales laborales sean justos, equitativos y transparentes.
- Disponer que las resoluciones definitivas en los procedimientos ante las autoridades laborales se hagan por escrito; se pongan a disposición de las partes sin demora y se funden en información o pruebas.
- Disponer que las partes tengan derecho a solicitar revisión cuando corresponda conforme a la legislación aplicable.

- Garantizar que los tribunales laborales sean imparciales e independientes.
- Garantizar que las partes tengan acceso a los recursos para hacer efectivos sus derechos laborales.
- Establecer o mantener oficinas para la defensa de los derechos laborales.
- Publicar las leyes, reglamentos y resoluciones en materia laboral.
- Difundir la legislación laboral.

## **Estructura**

El ACLAN establece la Comisión para la Cooperación Laboral, integrada por: el Consejo de Ministros y el Secretariado, oficina trinacional. Cada gobierno estableció una Oficina Administrativa Nacional al interior de su secretaría o ministerio del trabajo, en el ámbito federal.

## **El Consejo de Ministros del ACLAN**

El Consejo está compuesto por el Secretario del Trabajo y Previsión Social de México, el Secretario del Trabajo de Estados Unidos de América y el Ministro del Trabajo de Canadá. Rige a la Comisión para la Cooperación Laboral y tiene como funciones:

- Supervisar la aplicación del Acuerdo;
- Dirigir los trabajos y actividades del Secretariado y otros grupos establecidos por el Consejo;
- Establecer prioridades para las actividades de cooperación;
- Aprobar el plan de trabajo y presupuesto anuales de la Comisión;
- Aprobar para su publicación, los informes y estudios preparados por el Secretariado, los expertos independientes o grupos de trabajo;
- Facilitar las consultas y el intercambio de información;
- examinar cualquier asunto en el ámbito del Acuerdo y
- Promover actividades de cooperación entre los tres países.



## **El Secretariado**

El Secretariado es una oficina trinacional, con sede en Washington, D.C., Estados Unidos. Depende del Consejo ministerial, es decir de los Secretarios del Trabajo de México, Estados Unidos y Canadá, y está presidido por un director ejecutivo por términos de tres años.

El Secretariado se encarga de brindar asistencia al Consejo en el ejercicio de sus funciones. Elabora estudios e informes en temas laborales y sirve como secretaría técnica del Consejo.

## **La Oficina Administrativa Nacional**

Cada gobierno estableció una Oficina Administrativa Nacional (OAN) al interior de su secretaría o ministerio del trabajo.

- Las OAN sirven como centro de enlace con las dependencias gubernamentales de esa Parte, con las OAN de otras Partes y con el Secretariado.
- Proporcionan la información pública disponible que solicite el Secretariado, las otras OAN y los Comités Evaluadores de Expertos.
- Coordinan las actividades del Programa de Cooperación Laboral anual que aprueba el Consejo de ministros.
- Reciben y revisan comunicaciones públicas sobre asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en territorio de otra Parte, conforme a los procedimientos que se establezcan en cada país. La OAN de México tiene un reglamento para este fin.

## **Programa de Cooperación Laboral**

El Consejo de Ministros aprueba cada año el Programa de Cooperación Laboral (PCL) que consiste en la realización de seminarios, cursos, talleres, visitas de campo y conferencias sobre temas laborales de interés trinacional. El PCL se ha abocado a compartir información de los tres países respecto a legislación laboral, derechos de los trabajadores, capacitación, productividad, empleo y seguridad e higiene en el trabajo.

Las actividades de cooperación han permitido a funcionarios y representantes de organizaciones de trabajadores y de empresarios de México, Estados Unidos y Canadá compartir experiencias e información en temas laborales, para un mejor conocimiento mutuo que se traduzca en proyectos que enriquezcan la relación trilateral.

### **Consultas y evaluaciones para la cooperación**

#### **Comunicaciones Públicas**

Conforme a lo dispuesto por el ACLAN, la Oficina Administrativa Nacional de México recibe y revisa las comunicaciones públicas que se presenten sobre asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en territorio de Estados Unidos y Canadá.

Para ello, se rige por el Reglamento de la Oficina Administrativa Nacional (OAN) de México sobre las Comunicaciones Públicas a que hace referencia el artículo 16.3 del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995.

Al término de la revisión, la OAN de México emite un informe. La OAN de México ha revisado cinco comunicaciones públicas sobre asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en Estados Unidos. Las OAN de EUA y de Canadá también han revisado comunicaciones públicas relativas a asuntos surgidos en México y en Canadá.

## **Consultas Ministeriales**

México, Estados Unidos y Canadá han empleado el mecanismo de consultas en el ámbito ministerial para abordar, mediante la cooperación, temas surgidos en la revisión de comunicaciones públicas. Las Consultas Ministeriales se han vertido en seminarios y reuniones sobre temas laborales.

## **Revisión del ACLAN a los cuatro años de entrada en vigor**

Conforme a lo dispuesto en el artículo 10.1(a) del ACLAN, el Consejo de Ministros revisó su funcionamiento y efectividad a los cuatro años de entrada en vigor, a la luz de la experiencia obtenida. El Consejo inició el "Proceso de revisión del ACLAN" a fines de 1997. Consistió en un panorama general de las actividades realizadas, elaborado por el Secretariado laboral trinacional; la consulta a los Comités Consultivos Nacionales y Gubernamentales de cada gobierno y un informe elaborado por un comité trinacional de expertos laborales no gubernamentales. Se invitó al público a presentar comentarios por escrito.

## **b. Estudio Jurídico del Tratado con la Unión Europea.**

### **1. Análisis constitucional del apartado referente a la Previsión y Seguridad Social.**

El desarrollo y consolidación del marco global de las relaciones internacionales, entre América Latina y Europa. El mutuo interés por establecer nuevos vínculos contractuales para fortalecer aún más su relación bilateral, especialmente mediante una intensificación del diálogo político, la liberación progresiva de los pagos corrientes, los movimientos de capital y las transacciones invisibles, la promoción de las inversiones, mediante una cooperación más amplia.

El objetivo del presente acuerdo es el establecer un marco para fomentar el desarrollo de los intercambios de bienes y servicios, incluyendo una liberalización bilateral y preferencia, progresiva y recíproca del comercio de bienes y servicios que tenga en cuenta la sensibilidad de determinados productos y sectores de servicios, y de conformidad con las normas pertinentes.

Tiene como característica la Institucionalización del diálogo político, basando el tratado comercial en el respeto pleno de los derechos fundamentales de los individuos, el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la declaración universal de los derechos humanos, inspira las políticas internas e internacionales de México y la Unión Europea. Esto constituye el elemento esencial del presenta acuerdo.

## 2. Análisis social del Tratado en materia de Previsión y Seguridad Social.

OBJETIVOS	PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL	CARACTERÍSTICAS
<p>El desarrollo y consolidación del marco global de las relaciones internacionales, entre América Latina y Europa.</p> <p>El mutuo interés por establecer nuevos vínculos contractuales para fortalecer aún más su relación bilateral, especialmente mediante una intensificación del diálogo político, la liberación progresiva de los pagos</p>	<p>TÍTULO I NATURALEZA Y ÁMBITO DE APLICACIÓN</p> <p>ARTÍCULO 1</p> <p>FUNDAMENTO DEL ACUERDO</p> <p><i>El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas</i></p>	<p>Institucionalización del diálogo político, basando el tratado comercial en el respeto pleno de los derechos fundamentales de los individuos.</p>

<p>corrientes, los movimientos de capital y las transacciones invisibles, la promoción de las inversiones, mediante una cooperación más amplia.</p>	<p><i>internas e internacionales de las partes y constituye un elemento esencial del presente acuerdo.</i></p>	
---	--	--

### **c. Estudio Jurídico de la Previsión y Seguridad Social en otros Tratado Comerciales en los que México es parte.**

Un profundo proceso de transformación viene ocurriendo; tanto en la intensidad de los cambios, porque abarca al conjunto de la vida social y no sólo al aspecto económico, como se piensa en un mundo globalizado.

Los trabajadores están siendo profundamente afectados por la transformación tanto en sus condiciones de trabajo como en sus posibilidades de organización; pero también en su cultura y en su participación política.

Con los tratados comerciales se están quedando desfasadas sus estructuras sindicales, sus concepciones de lucha y sus tácticas; el movimiento sindical se enfrenta a una seria crisis ideológica. El Estado que era un interlocutor, se transforma en un Estado instrumento y claramente se pone del lado del capital olvidando lo social.

El sustento ideológico de los neoliberales y de los tratados comerciales, es que las relaciones laborales rígidas dificultarían la introducción de nuevas tecnologías y la reestructuración de los procesos de trabajo.

Las tendencias mundiales de la tercera vía conforme a las practicas desarrolladas por distintos gobiernos para la solución de la crisis nos indican que debemos delimitar el pensamiento neoliberal, vigilando los excesos de gasto social,

estableciendo relaciones laborales muy flexibles y procesos de trabajo y tecnologías adecuadas a la realidad, pero sin olvidar el aspecto social.

En el inicio de los ochenta, los neoliberales introdujeron en la interpretación de la crisis la cuestión de la inflexibilidad laboral, observando serios problemas de identidad entre los procesos de trabajo y las relaciones laborales, que no permitían bajar costos, cambiar y hacer más eficientes los procesos de trabajo ni modernizar el conjunto de relaciones laborales; en suma, esta inflexibilidad no permitía desarrollar en lo económico al país.

La intención de los tratados comerciales en materia laboral es flexibilizar los procesos y relaciones laborales, incluyéndose los siguientes ámbitos de flexibilización:

1. Condiciones de contratación y despido: permitir no impliquen costos en tiempo ni dinero.
2. Perfiles y descripción de los puestos de trabajo: hacer posible legal y formalmente la polivalencia. .
3. Jornada de trabajo: reducir costos por conceptos de horas extraordinarias y trabajos en días no laborales.
4. Forma de pago: abandonar la remuneración por tiempo e introducir estímulos por productividad, o sustituirla por trabajo a destajo, trabajo a domicilio y subcontratación.

Tanto la flexibilización productiva como la de relaciones laborales han tratado de ser usadas para excluir a los sindicatos, federaciones, confederaciones de carácter sectorial, regional y nacional de los procesos de negociación de la nueva realidad.

La intención de este trabajo es aportar elementos para flexibilizar la posición de México en las negociaciones comerciales, permitiendo el reencuentro del trabajador con el proceso de producción, en forma activa, capacitándolo para que pueda usar

su inteligencia, desplegar su creatividad y experiencia para solucionar problemas y eficientar los procesos.

Con la entrada de México al GATT en 1986, la política de nuestro país en materia comercial, se transformó de un proteccionismo acendrado a una apertura con miras a la incorporación en el fenómeno mundial de globalización.

Como consecuencia, en materia jurídica se presentó la necesidad de reformar la legislación nacional vigente hasta entonces, a fin de adecuar las condiciones existentes al nuevo marco internacional.

Entre estas adecuaciones, cabe resaltar la importancia que ha tenido la celebración de Tratados de Libre Comercio entre México y los Estados que a continuación se enumeran: Estados Unidos y Canadá; Unión Europea, Israel, Chile, Colombia, Venezuela, Costa Rica, Bolivia, Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador.

En este apartado se estudiarán la eficacia y la eficiencia de la regulación en materia de trabajo aplicada en estos acuerdos comerciales, con el objeto de definir las expectativas que sobre este asunto se tienen.

Se ha dicho, y con mucha razón, que el derecho a trabajar nace del derecho a vivir. En virtud de tal concepción, toda persona, por voluntad, por vocación, por aptitud normal o intelectual, o por otras razones, tiene la facultad de disponer la elección de su actividad ocupacional y de sustituirla cuando lo considere conveniente y, en otros casos, puede abstenerse de continuar desempeñándolo, si así lo dicta su conciencia.

Si bien es cierto que el hombre debe trabajar para sobrevivir, también lo es el que dicha actividad necesaria deba contribuir a la satisfacción de los requerimientos mínimos, que satisfagan con dignidad y con decoro la existencia cotidiana del trabajador y su familia.

Por ello, resulta difícil pretender desvincular el trabajo como productor de valores de uso y, en consecuencia, de mercancías, aun cuando esté muy alejado de pertenecer al mundo de las cosas.

- **Consideraciones sobre la Previsión Social en los Instrumentos Jurídicos.**

Desdichadamente, las tendencias al consumo se desarrollan con mayor rapidez que los medios económicos para satisfacerlos. Es necesario el aumento a la productividad, para que aumenten simultáneamente la cantidad de bienes y servicios. Sin embargo, para aumentar la productividad hace falta que el trabajador, en todos los niveles, tenga deseos de mejorar la calidad y cantidad de su trabajo. La empresa, a su vez, tendrá que mejorar salarios, modernizar su maquinaria o herramientas de trabajo. Hasta ahora, la falta de ventajas materiales en la mayoría de los casos ha propiciado desánimo e improductividad.

Por derecho a trabajar debemos entender la posibilidad de la persona para obtener trabajo. El Estado debe establecer políticas de empleo para concretar las aspiraciones de cada uno de sus habitantes, y puedan éstos obtener satisfactoriamente las ocupaciones o empleos que elijan voluntariamente. El derecho al trabajo consiste, pues, en la obligación del Estado frente al individuo, de proveer una tarea útil en caso de necesidad; esto es, en la obligación estatal correlativa de otorgar ocupación.

El derecho de trabajar involucra para el trabajador, condiciones dignas de trabajo, jornada limitada, igual remuneración por igual tarea, salario decoroso, etcétera.

Derecho de trabajar significa la elección voluntaria y libre de una actividad laboral o intelectual; es también la oportunidad que tiene el ciudadano de emplearse en actividades privadas o políticas.



La libertad de trabajar es la consecuencia natural del derecho de trabajar, ya que este último no existe cuando se suprime la libertad en cualquiera de sus facetas.

En el caso de nuestro país, los constituyentes de Querétaro no tuvieron el propósito de crear regímenes de excepción, en lo que al trabajo concierne; lo concibieron de manera general. Por ello, tuvieron razón los constituyentes al crear un artículo 123 constitucional sin apartados, esto es, un régimen aplicable a todos los trabajadores.

La previsión social, y los sistemas de protección social en general, tienen como base económica primaria la capacidad productiva de la sociedad para generar un excedente de riqueza material que, a través del Estado, pueda ser destinado a asegurar las condiciones generales que permitan ampliar, bajo relaciones económicas determinadas, esa capacidad productiva. Previsión y protección social, son al mismo tiempo, fruto social y político del grado de madurez y desarrollo de la sociedad civil, en particular de sus clases trabajadoras con su consecuente capacidad para influir y presionar sobre el Estado, a fin de que éste establezca políticas e instituciones que aseguren las condiciones generales de la reproducción de la fuerza del trabajo. El Estado, por su parte, en cuanto espacio político donde se dilucidan los conflictos sociales, incorpora a sus funciones la de preservar y ampliar los niveles de bienestar para la población trabajadora. De este modo, apuntala su legitimidad y base consensual dentro de la sociedad civil. Es en este marco económico, social y político donde se inscribe la evolución de la previsión social.

Durante cerca de cinco siglos las condiciones de trabajo y vida de la clase obrera en formación fueron en extremo miserable: largas jornadas de trabajo, multas, castigos, bajos salarios, accidentes y enfermedades profesionales, nulos derechos sindicales, etc. Refiriéndose al periodo de la Revolución Industrial en Inglaterra, un historiador ha escrito que la vida para la clase trabajadora era “mísera, pobre, sórdida, envilecedora, breve y ante todo insegura”. Esta situación fue extensiva a toda

Europa Occidental y a la época de surgimiento del capitalismo (el periodo de la acumulación originaria de capital.)

En este proceso histórico de surgimiento de las relaciones de producción capitalista se ubica la primera modalidad de intervención del Estado con relación a la fuerza de trabajo, ya que la burguesía naciente recurre al poder estatal a fin de asegurar niveles bajos de retribución salarial, prolongar la jornada de trabajo y mantener a los trabajadores en una relación de sujeción. Este papel del Estado es en tal momento un factor esencial en el surgimiento del capitalismo. Debe advertirse en todo caso, que más que un papel en la reproducción de dicha fuerza de trabajo, en el proceso de restitución del desgaste de la mano de obra ya empleada a través de una relación salarial, el Estado asegura la “producción” de la misma, es decir, la extensión de la relación salarial a porciones cada vez más amplias de la población.

Desde un punto de vista histórico se ha observado que el desarrollo del capitalismo y la madurez sindical y política de la clase obrera constituyen el marco de referencia para el desenvolvimiento de la previsión social. Ahora bien, desde el punto de vista jurídico la previsión social ha venido fundando su existencia en tres determinantes conceptuales. La primera consiste en el reconocimiento de que el riesgo del trabajador en el proceso laboral no tiene un carácter meramente individual, sino que “se proyecta a la categoría de hecho social”; la segunda determinante reposa en la consideración de que los accidentes de trabajo son en realidad “resultado de situaciones impersonales”; la tercera, se asienta en la apreciación de que “tanto por sus resultados cuantitativos como cualitativos”, el riesgo profesional del trabajador constituye “un elemento perturbador y disociador que conspira contra la paz social”, correspondiendo al Estado la tarea de evitar y atenuar dichos riesgos así como reparar sus consecuencias.

Por su parte, como se ha visto, un conjunto de acciones estatales relativas a las condiciones sociales de reproducción de la fuerza de trabajo, hasta un punto tal, que se puede hablar de la formación de sistemas de previsión social. Es precisamente

en este sentido que un destacado jurista mexicano ha definido la previsión social como “la política y las instituciones que se proponen contribuir a la preparación y ocupación del trabajador, a facilitarle una vida cómoda e higiénica y a asegurarle contra las consecuencias de los riesgos naturales y sociales susceptibles de privarle de su capacidad de trabajo y ganancia”.

En tanto hecho histórico, la previsión social remonta sus antecedentes a la asistencia, particularmente a aquella de naturaleza pública. En cuanto fenómeno social, sujeto a un proceso de evolución, la previsión social se proyecta al futuro – y de hecho empieza a devenir desde hace ya varias décadas - como seguridad social.

De esta forma, se puede considerar que en el desarrollo histórico de los sistemas de protección social, es posible ubicar a la previsión social en el escalón evolutivo intermedio, como un peldaño superior al representado por la asistencia pública, y como antecedente inmediato del que ocupa la seguridad social. Esta diferencia histórico-evolutiva se encuentra expresada en el plano jurídico conceptual, tal y como se pasará a ver a continuación.

La asistencia pública, como su nombre lo indica, constituye una ayuda que el Estado proporciona a determinados sectores de la población. La previsión social, en cambio, no constituye una ayuda sino un derecho de los trabajadores que se encuentran sujetos a una relación laboral contractual y que, en algunos aspectos, también se extiende a otros sectores de la población trabajadora no asalariada. En este marco, las prestaciones e indemnizaciones que se vinculan a los sistemas de previsión social, están reglamentadas legalmente, y sus beneficiarios, en tanto que titulares de derecho, poseen la capacidad jurídica de exigir ante los tribunales el cumplimiento de las prestaciones correspondientes.

Ahora bien, si el rango de obligación jurídica marca la distinción entre asistencia pública y previsión social, la diferencia entre esta última y la seguridad social se ubica, en cambio, en otro contexto. La seguridad social es, al igual que la previsión

social, es un derecho; pero mientras que una persigue como propósito la protección de los trabajadores, la otra persigue la de todos los miembros de la comunidad: "...se estará en presencia de la previsión social en la medida que su preocupación central sea una persona sujeta a una relación laboral, pero tan pronto como su acción protectora se proyecte a la comunidad en general, el derecho de la previsión social cede el paso al derecho de la seguridad social". La diferencia radica, pues, en el radio de cobertura de uno y otro derecho.

Esta última distinción entre previsión y seguridad social es fruto de la evolución que en el último medio siglo han tenido en el mundo los sistemas de protección social. En efecto, en Alemania e Inglaterra del último tercio del siglo pasado, cunas de la legislación de protección al trabajador, se denominaba seguridad social a lo que hoy jurídicamente se entiende por previsión social, puesto que dicha legislación tenía como finalidad expresa la instauración de medidas avocadas a la protección de la población asalariada y no de la población en general. No va a ser sino hasta las décadas de los años treinta y cuarenta del presente siglo que, con el New Deal de Roosevelt y con el Plan Beveridge en Inglaterra, esa concepción de la seguridad social se modifica en un sentido tal que permite diferenciarla de su matriz de origen.

Esta diferenciación se lleva a cabo a raíz de que surge la noción de que la seguridad social debe fundarse en el principio de la universalidad de la protección. Esto guarda correspondencia con las nuevas necesidades económicas, sociales y políticas que acompañan al proceso de extensión generalizada de la relación salarial al grueso de la población trabajadora. Así, a diferencia de los primeros sistemas de seguridad social que "...vacilaban en reconocer el aspecto familiar y no exclusivamente individual de los problemas planteados por la seguridad social de los trabajadores...", la seguridad social en su concepción moderna, de acuerdo a este principio de universalidad, ofrece protección no sólo al trabajador sino también a los miembros de su familia.

Al mismo tiempo esta noción de seguridad social se concibe integrada a la política económica y social del Estado, justamente a la del llamado Estado benefactor, constituyéndose así en parte integral del conjunto de acciones y mecanismos por medio de los cuales el poder político asegura las condiciones generales del desarrollo económico, al tiempo que mantiene su legitimidad y consenso frente a la sociedad civil.

De esta manera, la concepción de la seguridad que surge entre la crisis de los años treinta y la segunda guerra mundial da cuenta de dos hechos históricos fundamentales. De una parte, atestigua el avance en la destrucción de las formas domésticas de reproducción de la fuerza de trabajo y en tal sentido otorga validez jurídica e institucional a los aspectos colectivos y de socialización de las normas de consumo básico de la clase trabajadora. De otra, da cuenta del nuevo papel del Estado en la regulación del conjunto de la actividad económica, en particular la gestión estatal de la fuerza de trabajo deja de concebirse como hecho aislado para pasar a formar parte integral del “funcionamiento global de la economía y la sociedad”.

- **Los Tratados Internacionales de Libre Comercio y algunas adecuaciones que deberían hacerse a la normatividad federal del trabajo en México.**

No obstante que nuestra Ley Federal del Trabajo resulta ser una de las más avanzadas en la materia, los tiempos y movimientos sociales influyen para un cambio en lo sustantivo y en lo objetivo de nuestra ley.

La modernización económica que se ha iniciado en nuestro país requiere de la actualización, mejoramiento y progreso de su ley laboral; un gran reto de su reforma consiste en conciliar los factores anteriores con los derechos de los trabajadores que la propia ley siempre ha preservado y otorgado el carácter de irrenunciables.

Dentro de este marco de referencia y atendiendo a la era del comercio internacional en que entra nuestro país y en consecuencia, a la gran demanda de bienes y servicios que se presentará para nuestra economía y desde luego la gran competencia comercial que surgirá al paralelo con la importación y exportación de nuestros productos, es menester tocar las delicadas piezas de nuestra maquinaria jurídica en el orden laboral como un experto operador, para presentar a nuestros órdenes sociales, un derecho laboral moderno, dinámico pero justiciero y humanizador, que se convierte en fiel instrumento de la regulación económica con la conquista social derivada de las luchas y movimientos que transformaron el mundo para lograr la justicia social, lo que debe seguir prevaleciendo en todo contexto económico, moral jurídico y social.

La reforma que considero se necesita en la previsión y seguridad social en los instrumentos jurídicos laborales para adecuarlos a la globalización sería la siguiente:

***Ley Federal del Trabajo:***

- I. En el Título Primero que se refiere a los principios generales y que comprenden de los artículos 1 al 19, se propone reformar el artículo noveno, que se refiere actualmente a la definición de trabajadores de confianza; definición de trabajadores de confianza; definición que produce conflictos permanentes y que es necesario darle claridad y establecer el elemento de la “generalidad”, de manera que quede resuelto el añejo problema de determinar, quiénes son verdaderamente trabajadores de confianza a quienes no lo son, y la propuesta puede ser esta redacción:

Artículo 9°:

“...La categoría del trabajador de confianza se deriva de las funciones desempeñadas al servicio del patrón y se consideran como tales, la dirección,

inspección, vigilancia, fiscalización y trabajos personales del patrón, sean particulares, departamentales o generales dichas funciones.”

- II. En el título relativo a relación individual del trabajador, que comprenden de los artículos 20 al 39, se considera innecesaria la reforma; porque responden a las necesidades del esquema planteado en este trabajo.
- III. En lo referente al capítulo de duración de las relaciones de trabajo que comprende de los artículos 35 al 40, se considera deben reformarse, buscando una conciliación entre los derechos de los trabajadores y las necesidades de la producción en las empresas. Existen conflictos permanentes con relación a los sistemas de contratación de los trabajadores, y muchos ocasionados por la naturaleza de la obra contratada o el señalamiento de un tiempo determinado que no corresponden a la realidad; porque en muchos casos se presenta que el trabajador esta realmente a prueba en su capacidad, empeño, esfuerzo y aptitud en el trabajo, sin embargo sucede el fenómeno de que en un mes el trabajador realiza su mejor desempeño e inmediatamente después baja su rendimiento y aptitudes a sabiendas de que obtuvo la planta en el trabajo: y para evitar estas situaciones, aun cuando subsista la materia de trabajo, proponemos el señalamiento de 90 días de duración de la relación de trabajo como caso único a efecto de comprobar las aptitudes y desempeño del interesado para el trabajo, mismo plazo que operará para la rescisión correspondiente por dicha causa; o para su terminación.
- IV. En el capítulo relativo a la suspensión de los efectos de las relaciones de trabajo que comprenden de los artículos 42 al 45 se considera que se debe reformar el fondo y la forma principalmente en lo relacionado a determinar los documentos necesarios para la prestación del servicio cuando sea imputable al trabajador y la consecuencia jurídica de todos los casos en que se presenta la suspensión y hayan cesado los términos en que debe reanudarse el trabajo y no se lleve a cabo la reanudación del mismo, ya que se tiene actualmente que interpretar que al no regresar a los trabajos, se estiman faltas injustificadas de

los trabajadores en su empleo, así mismo establecer los mecanismos que deben utilizarse para que se inicie la suspensión y se termine la misma para que quede claro el trámite para las partes.

- V. En el capítulo de rescisión de las relaciones de trabajo que comprenden de los artículos 46 al 52, deberá reformarse la fracción I del artículo 47 por cuanto al término de treinta días para que se tome en cuenta el de 90 días por las razones apuntadas en nuestro aparato III que antecede; también deberán clasificarse las causales de rescisión tanto las imputables a los trabajadores como las imputables al patrón. Ya que en la actualidad producen oscuridad por los términos en que se encuentran redactadas las causales y debido a la importancia que estos temas tienen en la paz y tranquilidad laboral, es mejor que se amplíen los conceptos para que las consecuencias se ajusten a sus definiciones, ya que cuando se habla de conductas intencionales, negligencias, descuidos inexcusables, actos inmorales, revelación de asuntos reservados, mas de tres faltas de asistencia, estado de embriaguez; producen conflictos permanentes, rescisiones injustificadas y aumento en el volumen de trabajo de los tribunales laborales.

El artículo 47 puede mejorarse sustancialmente en sus contenidos, así como en el aspecto del procedimiento de entrega, de la rescisión misma. Se propone este tipo de causales:

*Fracción I.* La causa de falta o disminución de aptitudes, facultades o de capacidad para prestar el servicio dejará de tener efecto después de 90 días de laborar el trabajador.

*Fracción II.* Incurrir el trabajar en *faltas de probidad* contra el patrón, sus intereses, sus familiares o la fuente de trabajo que consista en actos del trabajador, sin ánimo recto y espíritu de rectitud; dentro o fuera de sus labores, y por los cuales se advierta



por el patrón la intención del trabajador de hacer actos tendientes a afectar al primero; como dormir en horas de trabajo entre otros.

Serán *falta de honradez* del trabajador disponer en su beneficio de valores, instrumentos, materia prima, dinero o cualquier provecho indebido en su favor derivado con o por motivo de la relación de trabajo.

Serán actos de violencia o amenaza la manifestación física o moral con fuerza o animo de daño del trabajador en contra del patrón, sus valores, sus intereses, instrumentos o materia prima del trabajo, así como de sus familiares o sus representantes en el trabajo ante el trabajador.

Serán *injurias* las palabras proferidas por el trabajador que impliquen insulto, ofensa y ánimo de opresión verbal al patrón, sus familiares o representantes laborales.

Serán malos tratamientos, todos aquellos actos cometidos por el trabajador directa o indirectamente que tengan las mismas características que las anteriores.

El trabajador no incurrirá en estas causales cuando medie provocación o que obre en defensa propia.

*Fracción III.* Cometer el trabajador cualquiera de los actos enumerados en la fracción anterior contra sus compañeros de trabajo. (Se suprime la consecuencia actual de que se altere la disciplina del centro de trabajo.)

*Fracciones IV, V y VI.* Quedan suprimidas en razón del contenido D de la Fracc. II ya expuesta.

*Fracción VII.* Comprometer el trabajador, la seguridad material de la fuente del trabajo o de las personas que se encuentren en él; debido a acto de imprudencia o descuido inexcusable del trabajador.

*Fracción VIII.* Cometer el trabajador en el lugar del trabajo con motivo de él, actos que ofendan la moral, las buenas costumbres.

*Fracción IX.* Revelar el trabajador en forma verbal o escrita o en cualquier forma los secretos de fabricación —o los asuntos relacionados con la fuente de trabajo, cuya divulgación desmerite la competitividad— de la empresa o el prestigio de la misma, con perjuicios morales o materiales para el patrón.

*Fracción X.* Tener el trabajador cuatro faltas de asistencia en un período de 30 días hábiles de trabajo; estas faltas serán de carácter injustificado.

*Fracciones XI, XII y XIII.* La desobediencia del trabajador a las órdenes de trabajo o adoptar medidas de higiene y seguridad en la fuente de trabajo o por motivo del mismo, así como presentarse a sus labores con aliento alcohólico o cualquier grado de embriaguez o drogadicción, excepción hecha de prescripciones médicas hechas del conocimiento del patrón.

*Fracción XIV.* La sentencia ejecutoriada que imponga al trabajador pena de prisión corporal que le impida cumplir con el trabajo contratado.

*Fracción XV.* Las análogas a las anteriores, semejantes o equiparables, aunque no estén enunciadas en estas fracciones.

Por cuanto al aviso de rescisión, deberá hacerse del conocimiento del trabajador por escrito ante dos testigos, que contendrá la fecha y causas de la rescisión; este aviso también podrá comunicársele al trabajador en el domicilio registrado por él mismo con su patrón, con cualquier persona que se encuentre en el mismo.

En caso de negativa del trabajador o de las personas que se encuentren en el domicilio del primero a recibir el aviso, el patrón deberá iniciar el procedimiento paraprocesal a que se refiere el Artículo 992 de la Ley Federal del Trabajo; con excepción del caso en que sí se reciba por el trabajador o personas que se encuentren en su domicilio, pero se nieguen a firmar de recibido.

Por otra parte, los Artículos 48, 49, 50, 51 y 52 presentan serias deficiencias de entender para las clases patronales y de trabajadores y el alcance de los dispositivos mencionados; en materia de reinstalación, acarrear serias controversias cuando el trabajador demanda dicha acción y el patrón opone la defensa de que el trabajador está en contacto directo con el patrón y las características de las labores, que deben ser tomadas en cuenta para eximir de esta obligación al patrono, conduce a la necesidad de la decisión de los miembros de un tribunal, cuando que sería más conveniente la claridad con que se determinaran los casos concretos como en el resto del Artículo 49 de las razones que deben tomarse en cuenta para el contacto directo y las características de las labores que hagan imposible la reinstalación.

Por su parte, el Artículo 50 también requiere de mayor claridad, de mejorar sus alcances y encuadrar perfectamente el significado de la indemnización de los 20 días por año, que sistemáticamente todos los trabajadores cuando son despedidos justificada o injustificadamente consideran tener derecho a dicha indemnización, debe dejarse de una vez por todas establecida la procedencia de esta indemnización de carácter especial que actualmente contempla la Ley.

Por último, coexiste discusión constante, controversia y por lo mismo, conflictos cuando el trabajador rescinda su relación de trabajo y no tiene la obligación de comunicar por escrito a su patrón dicha decisión y sin embargo, en la práctica produce situaciones jurídicas ambiguas, ya que simplemente se separa materialmente de su trabajo el trabajador y presenta su demanda a las autoridades y éstas por las cargas de trabajo natural vienen a notificar a los patrones hasta con tres meses posteriores a la fecha de la separación del trabajador, mientras tanto la

empresa o patrón considera que el trabajador incurrió en faltas de asistencia a su trabajo y procede a rescindir la relación de trabajo que ya no existe.

Considero que debe comunicar el trabajador a su patrón el aviso de rescisión correspondiente e inclusive pudiendo utilizar los procedimientos del Artículo 47 y el procedimiento paraprocesal previstos para el efecto. En relación con este mismo tema debe reformarse el Artículo 52 para que quede perfectamente entendido que el término para la separación de las labores es distinto al término que el capítulo de la prescripción le concede a los trabajadores para demandar el ejercicio de sus acciones pues los 30 días en muchas veces se confunden como términos únicos; es decir el trabajador cuenta con 60 días naturales desde la fecha en que rescinden su relación y la fecha de prestación de su demanda.

En la Capítulo de la terminación de las relaciones de trabajo que comprenden los Artículos 53 al 55 considero que deberían agregare una causa más de terminación que consistiría en la propuesta de los 90 días a que se hizo referencia en el capítulo de la duración de las relaciones de trabajo, también debería introducirse la modalidad de contratar a los trabajadores por horas, sin exceder de las jornadas autorizadas y por causas de necesidades especiales de las empresas o patrones, respecto al título de las condiciones de trabajo que comprende los artículos 56 al 89 considero pertinentes las reformas relativas a despejar las controversias que constantemente advertimos en estos apartados, por ejemplo el Artículo 59 permite que la duración de la jornada de trabajo exceda de los máximos legales o se debe reconocer como tiempo extra cuando se reparten las horas de trabajo a fin de permitir el reposo del sábado en la tarde o cualquier modalidad equivalente. Esto es importante porque cuando los trabajadores laboran en los días de descanso que queden como resultado del reparto de la jornada de trabajo de lunes a viernes se reclama como tiempo extra. También sería procedente clasificar y determinar las jornadas mixtas a que se refiere el Artículo 60, que debe contener los horarios que se comprendan para considerar las llamadas jornadas de siete horas y media, establecer una tabla que fije claramente los horarios comprendidos para esta jornada.

En relación con el Artículo 79 que actualmente infiere que las vacaciones son obligatorias debe pues aclararse ese concepto para que tanto trabajadores y patrones les quede claro que las vacaciones deben ser utilizadas para su propósito que es el de recuperar física y materialmente a los trabajadores, del agotamiento sufrido en el trabajo.

El Artículo 81 debe reformarse en término de seis meses que actualmente tiene los patrones para otorgar las vacaciones, quizás tres meses serían suficientes para que en dicho término se concedan las mismas, ya que el actual hace nugatorio el derecho de vacaciones. En materia de salarios, es urgente la reforma, sobre todo para aclarar el tipo de salario sobre el cual deben pagarse a los trabajadores las prestaciones tales como: vacaciones, días de descanso semanal y obligatorios así como el aguinaldo, ya que el Artículo 89 que actualmente resulta ser el único dispositivo que orienta en este sentido, sólo se refiere, a las indemnizaciones, por lo que debe ampliarse este Artículo para que establezca el mecanismo que determine el monto del pago de prestaciones tanto para los trabajadores que perciben salario fijo como para los de tipo variable; ya que el concepto indemnización es distinto al de prestaciones.

En el capítulo de normas protectoras y privilegios del salario artículos 98 al 116 propongo que el Artículo 101 prevea que es legal el pago de los salarios a los trabajadores en cheques nominativos no así en letras o pagarés; debido a los índices de riesgo que viven respecto al manejo de dinero en efectivo; o bien el pago de los salarios en instituciones bancarias con objeto de terminar la controversia que existe en este sentido.

El Artículo 107 debe contener al alcance en el sentido que a los trabajadores no se les descuente de sus salarios cuotas extraordinarias que ordenen sus sindicatos y que impliquen dichas cuotas verdaderas multas en los salarios de los trabajadores, disfrazadas del concepto antes mencionado.

En el capítulo "*Participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas*" artículos 117 al 131, considero sólo necesario establecer la competencia de los tribunales que les corresponde conocer en materia de utilidades, ya que los trabajadores se ven confundidos en determinar cuál es la autoridad a quien le competen y se ejercitan en muchas veces estas cuestiones ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, debe señalarse la autoridad hacendaría respectiva. Respecto al título "*Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y Patrones*" artículos 132 al 135. - No hay propuesta de reforma, ya que las actuales disposiciones cumplen a satisfacción y la relación con la materia económica de las negociaciones internacionales no hacen necesaria la reforma ni implican un cambio de fondo.

En el capítulo "*De la Capacitación y Adiestramiento de los trabajadores*" de los artículos 153 "A" al 153 "X". Considero necesaria la medida de despejar dudas en cuanto a la sustancia y forma de sus disposiciones. La práctica nos indica que la capacitación y adiestramiento deja mucho de desear y no sé esta llevando a cabo por el exceso de trámites administrativos que complican y logran en la mayoría de los casos que se otorgue tan importante derecho a los trabajadores. Y si queremos responder a los retos de la modernización económica y de actualizar nuestras leyes, debemos reformar estos artículos para introducir medidas sencillas, simples y de absoluta eficacia tales como la capacitación de hecho y no de derecho; que los capacitadores sean instructores de la misma empresa y que los planes sean simples y sencillos sin rebuscamientos técnicos cuando no sean necesarios. La razón de esta propuesta nos la da la estadística de que en la mayoría de los centros de trabajo no se otorga la capacitación y menos se extienden constancias de habilidades que es la culminación de las etapas de este proceso.

En el capítulo de "*Derechos de Preferencias Antigüedad y Ascenso*" artículos 154 al 162 es urgente la reforma principalmente del último artículo. Que se refiere a los derechos de antigüedad de los trabajadores; ya que considero debe eliminarse la

condición de “planta” para que todos los trabajadores sean eventuales o de base, tengan derecho al pago de su antigüedad y aun más que esta prestación se les liquide con motivo de la terminación, separación o rescisión de su relación de trabajo, sin tomar en cuenta ningún número de años de servicios, sino que el derecho a esta prestación sea realizable en cualquier momento de la vida laboral del trabajador cuando así lo considere necesario. La razón de esta verdadera conquista laboral para los trabajadores se debe a los resultados de la práctica en que trabajadores despedidos o que se rescinden justificada o injustificada, aún les corresponde el pago de esta prestación sin importar el número de años de servicios que hayan acumulado y en cambio a los trabajadores que llevan varios años acumulados de servicios en una empresa o fuente de trabajo, que deciden separarse voluntariamente, por renuncia u otras causas, le es nugatorio este pago de prima de antigüedad por no tener mas de quince años de servicios. Esto ha convertido muchas “renuncias voluntarias” en despidos injustificados, porque entonces el trabajador busca ser despedido para cobrar suprima de antigüedad, creándose artificialmente un conflicto laboral donde no lo hay, mas que por disposición de nuestra actual ley. También el monto del salario que se tome en cuenta para el pago de los doce días por cada año de servicios de prima de antigüedad, debe reformarse eliminando el tope que actualmente existe ya que el trabajador debe recibir su prima de antigüedad conforme al salario que esta recibiendo al momento de separación, no existe ya las razones que dieron origen a las actuales disposiciones; son tiempos de cambio y de verdadera justicia social.

Respecto a título “ De los Trabajos Especiales” que se refieren los artículos 164 al 353, considero que más que reformas, debe ampliarse este título, incluyendo en estos apartados, disposiciones especiales para trabajadores que tienen también características especiales tales como: trabajadores de la industria de la construcción; agentes de ventas de automóviles, trabajos de médicos y enfermeras en instituciones de salud privadas; trabajadores de la industria del pan y productos similares; sólo por mencionar algunos rubros que dada su naturaleza de trabajo requiere de la precisión de la ley para determinar con claridad sus derechos y obligaciones en materia laboral

y que en la actualidad originan conflictos y controversias por el carácter conceptual de estos trabajadores, cuyas características de su trabajo son a todas luces de carácter especial.

En el Título de “Relaciones Colectivas de Trabajo” artículos 354 al 471, dada la inmensa gama de sus disposiciones, cualquier reforma que se proponga requiere de mayor grado de estudio y tiempo para contemplar las mejoras en este apartado de ley, donde las necesidades de cambio, adquieren su mayor relieve, pues temas referentes a sindicatos, contratos colectivos de trabajo, contrato-ley, reglamento interior de trabajo, modificaciones, suspensión y terminación de las relaciones colectivas y huelgas; son derechos adquiridos por los trabajadores a través de movimientos históricos de lucha y de justicia social, que requieren para su reforma escuchar el sentir de los protagonistas de estos derechos, para conciliar las necesidades de cualquier cambio.

En el Título de “ Riegos de Trabajo”, artículos 462 al 515 se requieren de reformas pero basadas en las experiencias de técnicos en materia de salud, ya que es un apartado eminentemente de previsión social en donde la opinión de expertos en la materia es de mayor calidad para la aportación de cualquier reforma que se dé en el marco de referencia ya que se expuso; doble todo la tabla de enfermedades y los porcentajes de las incapacidades deben quedar más claros y concretos, precisando sus alcances en los casos de invalidez permanente, parcial o total de los trabajadores.

Respecto al Título “de la prescripción” artículos 516 al 522, que trata de los términos, plazos y tiempos en que las partes de la relación de trabajo pueden ejercer derechos y obligaciones considero que la dinámica de los cambios hace necesarios la transformación de plazos, términos y tiempos para el ejercicio de los derechos ante autoridades y ante las partes. El término general de un año para hacer exigible las acciones de trabajo debe comprender también, los casos especiales que se refieren los artículos 517 y 518 de la actual ley; sin duda esta propuesta parece alarmante,



pero reflexionando debidamente, para obtener la verdadera justicia social que persigue el derecho del trabajo, trabajadores y patrones deben de contar con un amplio término para ejercer sus derechos. No existe más razón en la actualidad, que la que se pierdan los derechos de las partes por el transcurso del tiempo y en ocasiones por la ignorancia de los mismos.

Respecto al Título “ De las Autoridades del Trabajo” artículos 523 al 684, por tratarse de un tema que implica la relación con el derecho administrativo del trabajo, sólo me permito proponer la reforma que considero es la más sentida en el quehacer jurídico respecto de las autoridades del trabajo; las juntas especiales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se avocan al conocimiento de los conflictos de trabajadores y patrones en materia federal, con excepción del conocimiento y resolución de los conflictos colectivos de la jurisdicción territorial que les corresponde, así como del derecho del trabajador en casos individuales a concurrir directamente a la Junta Federal ya citada.

Esta centralización de funciones jurisdiccionales ha producido problemas en la práctica, en muchos casos en perjuicio de recursos materiales y humanos puesto que los desplazamientos hacia el interior de la capital de la República, para atender este tipo de conflictos, tratándose del estado de la República que se trate, la jurisdicción federal competente de todas maneras a la junta mencionada con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal. Es urgente la descentralización de estas funciones para que en las juntas especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje de los estados de la República se conozcan de los conflictos colectivos en materia federal que correspondan a la jurisdicción territorial de cada una de ellas, así como de que los trabajadores agoten sus acciones sólo ante las mismas. Razones ecológicas humanas, materiales y económicas así lo aconsejan.

Por último por cuanto al procedimiento jurídico que contemplan los artículos 685 al 991 de la ley, es de advertirse que data de 1980 la última reforma que aprobada en dicho apartado y que hemos visto los dedicados de esta materia que si bien no ha

sido del todo satisfactoria en varios aspectos, tampoco puede decirse que necesita urgentemente de transformarse con motivo de la relación económica del país en su futuro próximo: quizás sólo adecuar los pequeños cambios propuestos en la parte sustantiva de este trabajo para incorporar a la parte objetiva de la ley.

Ha manera de conclusión me permitiría señalara que lo anterior tiene como objeto: presentar las propuestas de reformas a la Ley Federal del Trabajo Mexicana para su compatibilidad con los Tratados Internacionales de Libre Comercio que celebre el Estado mexicano con la Comunidad Internacional.

La legislación laboral que se pretende para el siglo XXI debe responder a los grandes cambios que enfrenta el país y el mundo entero, sin lugar a dudas respetando los derechos humanos<sup>13</sup>, armonizándolos entre sí como es el propósito original del propio derecho social del trabajo.

Los derechos humanos son los principios inherentes a la dignidad humana, necesarios para que el hombre pueda alcanzar sus fines como persona y para dar lo mejor de sí mismo a la sociedad. Frente a un mundo globalizado debemos recordar que “ los derechos humanos son los reconocimientos mínimos sin los cuales la existencia del individuo o de la colectividad carecería de significado, de sentido y de fin en sí misma.”<sup>14</sup>

Nuestra Constitución nos habla de la Garantías constitucionales, que debemos entender como la medida en que la Carta Magna protege a los derechos humanos.

Conforme a la norma fundamental, mientras el derecho humano es una idea general y abstracta, la garantía individual y social, es una idea individualizada y concreta en

---

<sup>13</sup> Recordemos que los derechos humanos son un conjunto de facultades, prerrogativas y libertades de carácter civil, político, económico, cultural y social-laboral

<sup>14</sup> Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, UNAM 1988 p. 485

la norma constitucional.<sup>15</sup> Así entendido el derecho humano no tiene límites definitivos; en cambio, sí tiene límites la garantía que lo protege.

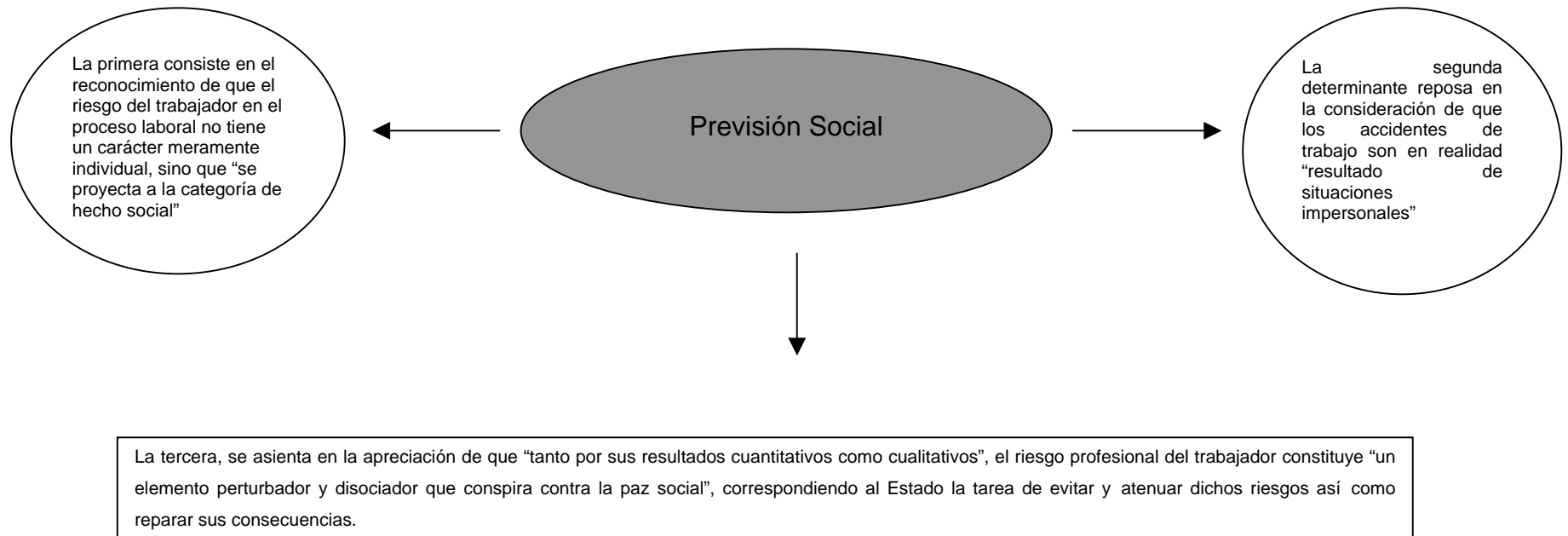
Considero, que se hace necesario que la Constitución sea reformada a fin de que los organismos protectores de derechos humanos puedan conocer de los asuntos laborales sustantivos, individuales y colectivos.

---

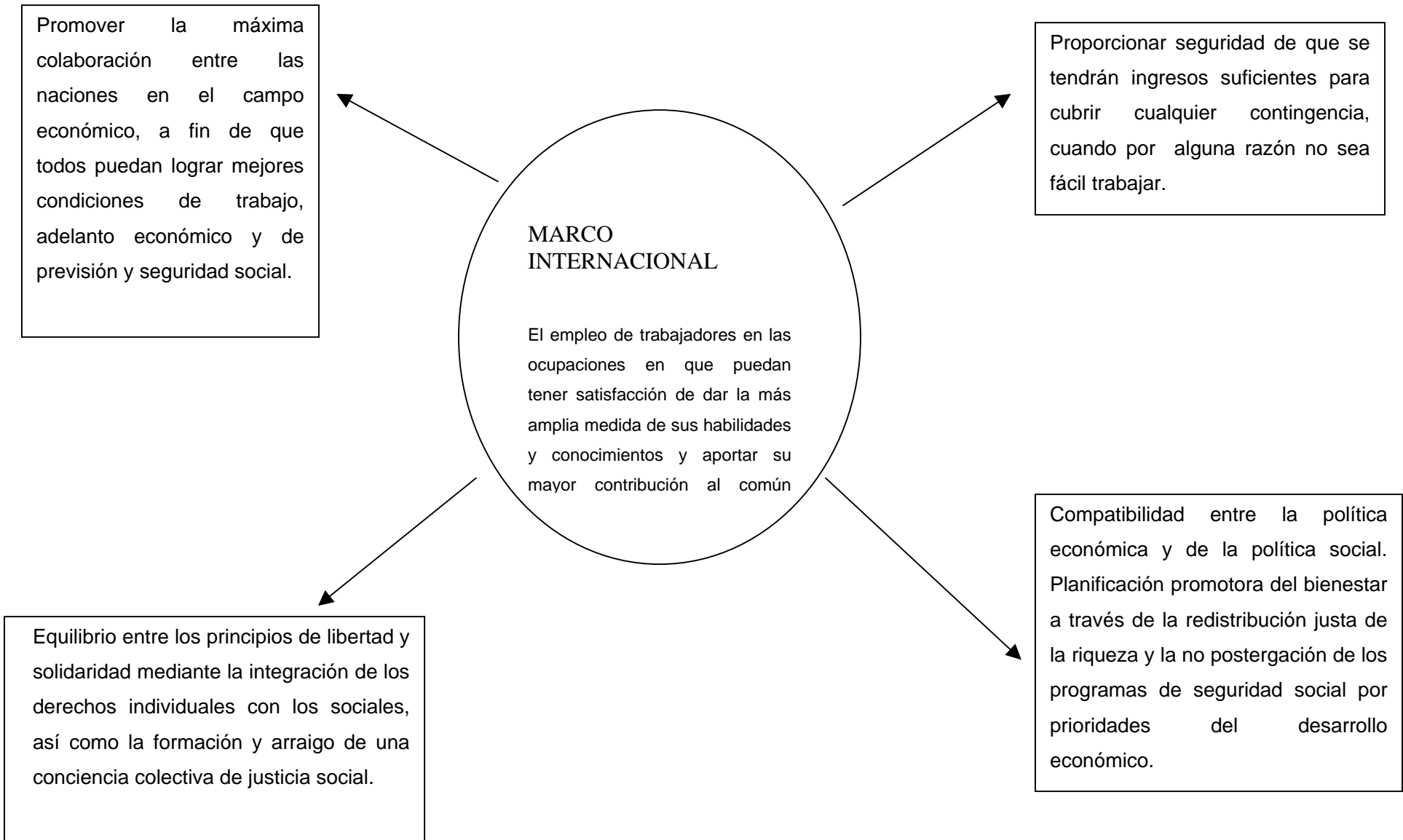
<sup>15</sup> DAVALO MORALES, José, Derechos Humanos y derechos laborales, Departamento del Distrito Federal 1996

## ***CUADROS EXPLICATIVOS***

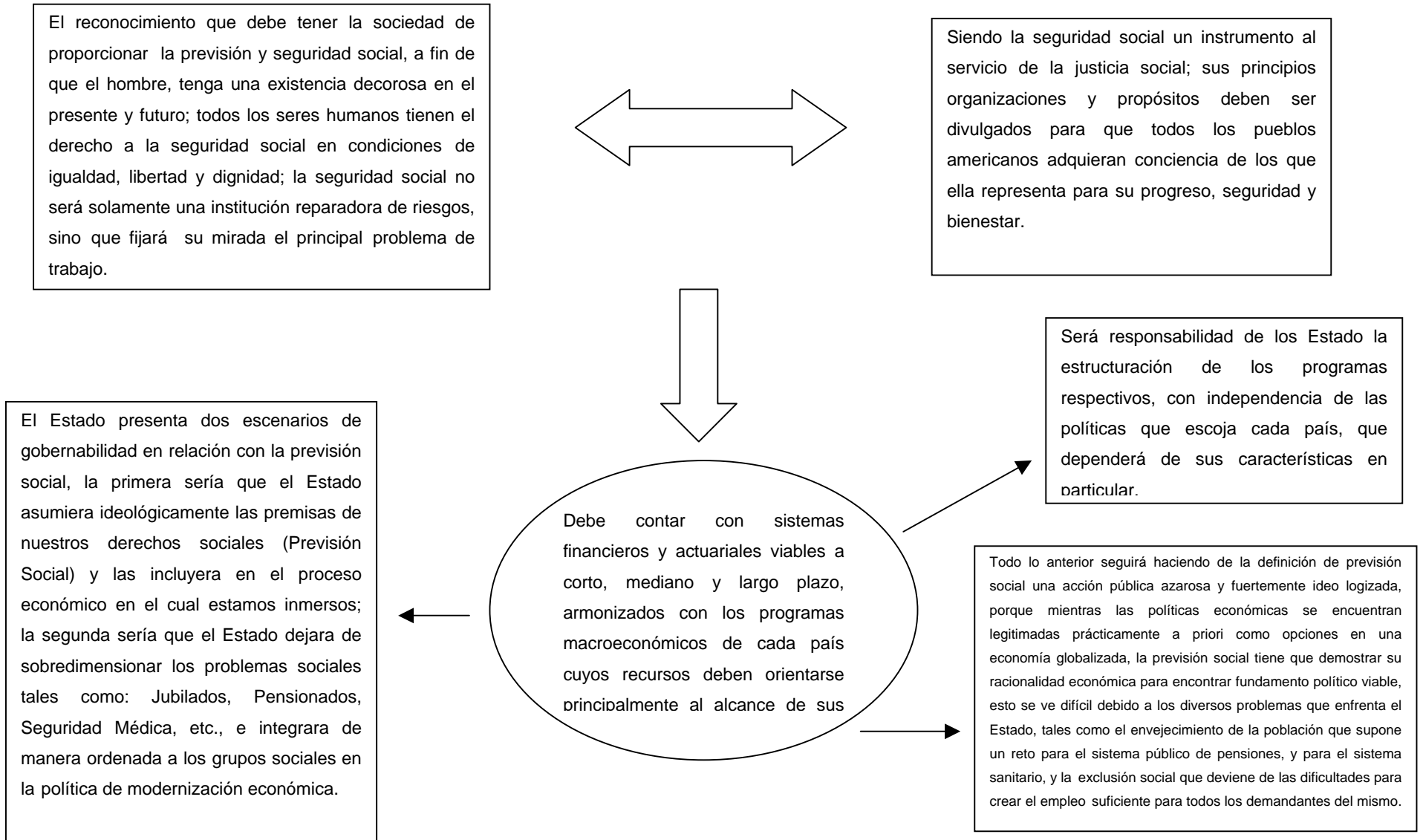
## LAS CONSISTENCIAS DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO JURÍDICO



## LOS FINES DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN EL MUNDO

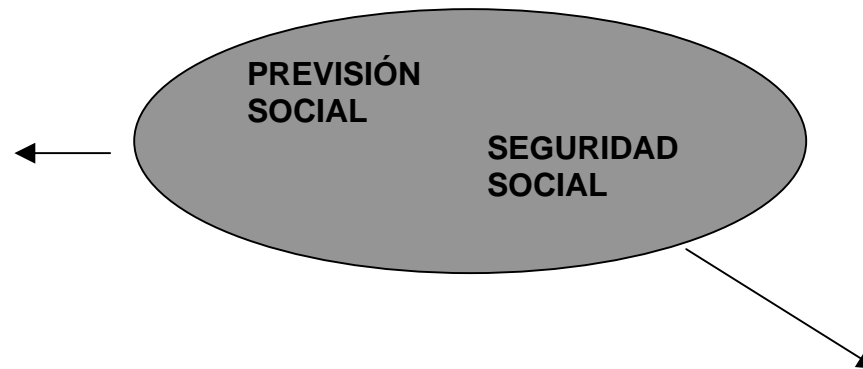


## FINES DEL MARCO INTERNACIONAL DE LA PREVISION SOCIAL



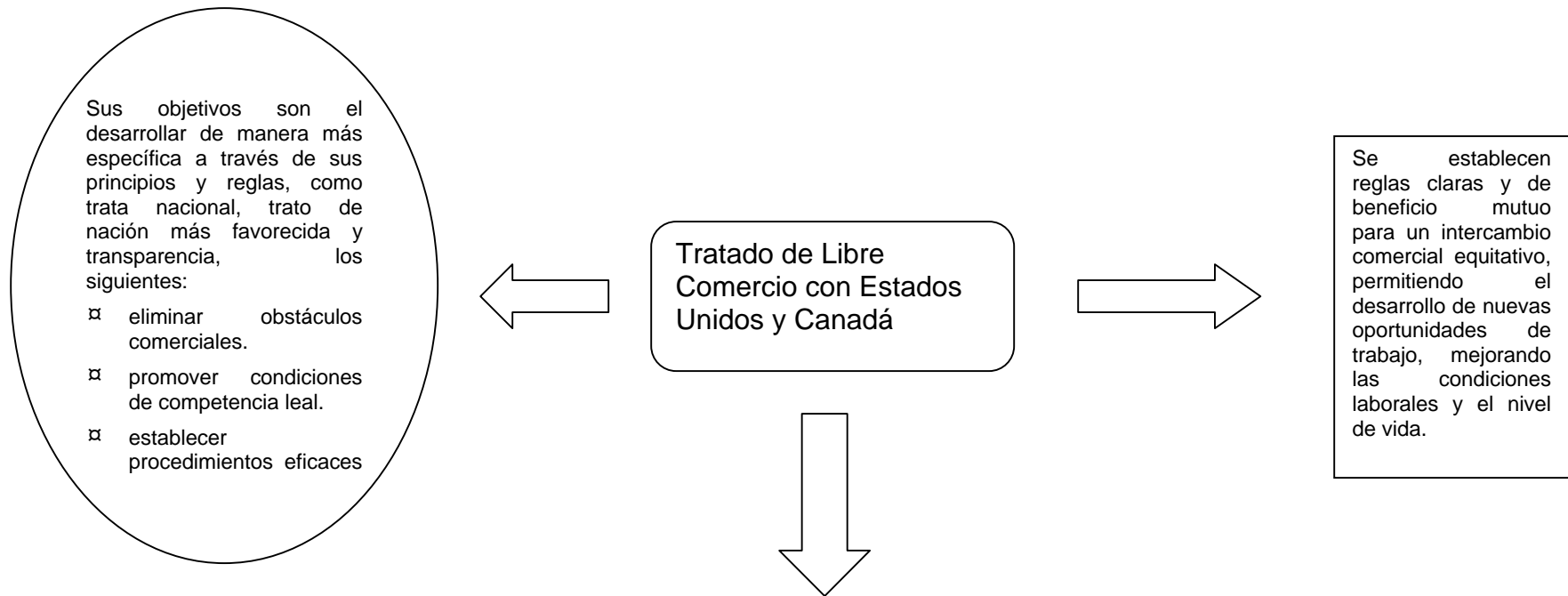
## LA PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL EN INSTRUMENTOS JURÍDICOS

Para el constituyente del 17' , era importante el punto que se refería a la educación, debido a que México acababa de atravesar por una situación de cambios, por lo que era importante que todas las personas en especial los campesinos, artesanos, trabajadores y los personas que intervinieron en los movimientos tuvieran preparación, ya que existía un alto índice de analfabetismo entre estos. Por lo que decidieron que la fracción XII del artículo 123 constitucional estableciera la obligación de establecer escuelas en los centros de trabajo, dándoles así a los trabajadores y a sus familias la oportunidad para que se alfabeticen y cumplan con la instrucción primaria, y en su caso, tengan acceso a estudios en planteles de enseñanza media, técnica o superior, en un régimen escolarizado o no. Por lo tanto observamos que la previsión social trata de anticiparse a los hechos del analfabetismo y lo prevé por medio de la creación de escuelas que tienen por finalidad proporcionar la instrucción primaria a los trabajadores y a sus hijos. Dichas escuelas forman parte del Sistema Educativo Nacional.



Para la seguridad social la educación abarca las escuelas, las becas y la capacitación y adiestramiento de los trabajadores. Así tenemos que los objetivos para la educación del trabajo son: Extender los servicios a las poblaciones marginales, facilitar la movilidad de los educadores, entre los diversos tipos y modalidades de aprendizaje y encaminar el esfuerzo a las zonas con menor índice de inversión económica, para complementar lo hecho por el sistema oficial en las de mayor índice. En cuanto a las becas es obligación de los patrones o empresarios proporcionarlas ya sea para el mismo trabajador o para alguno de los hijos de los trabajadores, aunque la mayoría de los patrones o empresarios no cumplen con esta obligación, al igual que con otras. Para la capacitación y adiestramiento, la fracción XII del artículo 123 constitucional establece que es obligación de los patrones proporcionarla





Sus objetivos son el desarrollar de manera más específica a través de sus principios y reglas, como trata nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, los siguientes:

- ☒ eliminar obstáculos comerciales.
- ☒ promover condiciones de competencia leal.
- ☒ establecer procedimientos eficaces

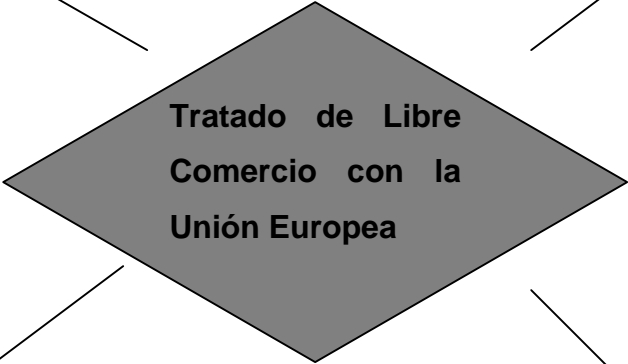
Se establecen reglas claras y de beneficio mutuo para un intercambio comercial equitativo, permitiendo el desarrollo de nuevas oportunidades de trabajo, mejorando las condiciones laborales y el nivel de vida.

El acuerdo plantea la creación de la Comisión de Cooperación Laboral, la Oficina Nacional Administrativa, siendo esta última la encargada de elaborar una evaluación preliminar sobre tópicos laborales, se convierte en un centro de enlace para los tres países, proporciona información sobre la legislación o temas laborales de cualquier país signante del tratado, facilitar el suministro de información a los otros países sobre derecho y practicas nacionales laborales.

Esta oficina administrativa tiene una función gestora, ya que se convierte en destinatario del público envía a la Comisión de Cooperación Laboral, formada por funcionarios de las secretarias o departamentos del trabajo de los tres países.

**Institucionalización del diálogo político,** basando el tratado comercial en el respeto pleno de los derechos fundamentales de los individuos.  
**El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales,** tal como se enuncian en la declaración universal de los derechos humanos, inspira las políticas

Institucionalización del diálogo político, basando el tratado comercial en el respeto pleno de los derechos fundamentales de los individuos.



El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e

El objetivo del presente acuerdo es el establecer un marco para fomentar el desarrollo de los intercambios de bienes y servicios, incluyendo una liberalización bilateral y preferencia, progresiva y recíproca del comercio de bienes y servicios que tenga en cuenta la sensibilidad de determinados productos y sectores de servicios, y de conformidad con las normas pertinentes

## **CAPITULO IV**

### **LA NECESIDAD DE CREAR UNA CULTURA CONSTITUCIONAL - LABORAL, EN MATERIA DE PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL.**

En los capítulos precedentes se ha expuesto un panorama lo más detallado e integral posible de la previsión social. Se analizó, en un primer plano su origen y evolución en el ámbito internacional, su relación con el desarrollo de la producción capitalista, la clase obrera y el estado moderno. Por otra parte, se estableció la diferencia que la previsión social guarda con respecto a la asistencia y a la seguridad social, y con ello se le ubicó en un estadio intermedio de los sistemas de protección social. Asimismo, se consideraron los antecedentes históricos y los fundamentos jurídicos e institucionales de su evolución en nuestro país. Finalmente, se intento realizar una exposición pormenorizada de los aspectos conceptuales, jurídicos, institucionales y económicos de cada una de las áreas que integran la previsión social en México.

Corresponde a este capítulo, como su título lo indica, presentar, un balance del desarrollo que ha seguido la previsión social en nuestro país, recapitulando sobre los avances por ella alcanzados y las insuficiencias que aún presenta. Con ello se pretende destacar la importancia que ha guardado la previsión social en las condiciones económicas, sociales y políticas que han vivido el país en el periodo posrevolucionario. Con base en lo anterior y a las transformaciones que plantea la actual coyuntura de crisis económica en el ámbito nacional y mundial, en un segundo momento se esbozan algunos lineamientos generales que permiten avizorar las potencialidades y perspectivas de la previsión social no sólo como instrumento para alcanzar una mayor justicia social, sino además como palanca para impulsar un crecimiento económico sostenido, de tal forma que las erogaciones en previsión social contribuyan también a elevar la capacidad productiva de la sociedad como un todo.

## 1. EVOLUCIÓN Y ESTADO ACTUAL DE LA PREVISIÓN SOCIAL

La previsión social ha sido el instrumento fundamental del Estado mexicano en su política de asegurar, a la par del desarrollo económico, niveles crecientes de justicia social. Representa, además, la fuente principal a partir de la cual el Estado genera y sustenta su legitimidad y consenso político, particularmente con la clase trabajadora, fortaleciendo así su alianza histórica con el movimiento obrero.

La evolución de la previsión social ha seguido un curso en el que se alternan periodos de expansión e incorporación de nuevos contenidos en sus distintas áreas, con etapas en las que prevalece la consolidación y fortalecimiento de lo ya creado. El cambio de una a otra etapa ha estado condicionado tanto por las demandas de los trabajadores y su capacidad organizativa como por el soporte económico del país para satisfacerlas. Este desarrollo se ha visto acompañado, al mismo tiempo, por una constante readecuación de los instrumentos institucionales correspondientes a cada una de las áreas de la previsión social.

Por tanto, se comprende que la evolución de la previsión social no transcurra de una manera uniforme a lo largo del tiempo sino que, por el contrario, haya seguido un movimiento no uniforme y desigual; periodos de rápido avance son seguidos por periodos de menor ritmo de expansión, por lo cual se ha observado una consolidación desigual de los distintos rubros que componen este sistema de protección social.

La génesis de la previsión social en México tiene su punto de partida en la lucha revolucionaria de 1910 – 1917 su primer momento culminante se localiza en las acciones y leyes que en una serie de estados de la república instrumentan y dictan las fuerzas revolucionarias en la perspectiva de mejorar las condiciones laborales y de vida de la clase trabajadora.

Su segunda fase relevante la constituye la promulgación de la Constitución de 1917 y, en especial, el contenido social y progresista del artículo 123 la Carta Magna es, así, el documento que representa la culminación de una época caracterizada por una concepción individualista y liberal, base del derecho civil, así como el inicio de otra época en la que predomina una concepción más social y humanista en lo jurídico, económico, social y político.<sup>1</sup> De esta manera queda establecido el fundamento jurídico a partir del cual se abrió un amplio horizonte para el desarrollo de la previsión social: el Constituyente de Querétaro la incorporó como elemento consustancial al proyecto de Estado y de Nación surgido de la Revolución.

No obstante lo progresista del nuevo proyecto nacional, el principio del periodo posrevolucionario se caracterizó más por cambios formales que por modificaciones sustantivas en las condiciones de vida y bienestar de la población, resultado principalmente de las luchas internas por el poder. En los años veinte el poder político naciente promovió algunos avances menores en terrenos tales como vivienda, cultura y recreación, y capacitación para el trabajo.

No fue sino hasta el nuevo periodo de grandes transformaciones económicas, políticas y sociales de los años treinta, que el desarrollo de la previsión social adquirió un nuevo impulso. Dicho impulso se inscribe dentro del proceso de consolidación del Estado mexicano, que comienza a responder efectivamente a las demandas de las masas trabajadoras de la ciudad y el campo, a la vez que se vincula a la creciente actividad económica del país, particularmente con el apoyo a la reproducción de la fuerza de trabajo nacional, mediante la socialización de sus costos.

Con la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, promulgadas respectivamente en 1931 y 1943, se crearon dos herramientas fundamentales para el

---

1. Alcalá-Zamora y Castillo, N., y Guillermo Cabanellas, Tratado de política laboral y social, t. III, Buenos Aires, Heliasta, 1976.

avance de la previsión social. La primera de ellas, reglamentaria del artículo 123 constitucional, define las normas mínimas que deben regir las condiciones y medio ambiente del trabajo, y detalla los principios básicos de protección a los trabajadores con relación a percepciones, duración de la jornada, higiene y seguridad laboral, vivienda, indemnización por accidentes y prestaciones sociales, entre otros aspectos; además, postula el derecho esencial de los trabajadores de asociarse en sindicatos que defiendan sus intereses, y establece las instancias estatales que permitan dirimir el conflicto de intereses entre obreros y patrones y ejercer la tutela de los derechos de los trabajadores.

Por su parte, la Ley del Seguro Social dio la pauta para la creación y paulatina extensión de los servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), institución que constituye en forma ejemplar el resultado de las luchas reivindicativas de los trabajadores mexicanos y del carácter popular y progresista de los gobiernos revolucionarios.

En el lapso mencionado, por lo demás, se instrumentaron diversas acciones, aumentando el gasto social del Estado en materia de vivienda, seguridad e higiene en el trabajo, protección al salario y al consumo básico, empleo y cultura y recreación. Con ello quedó finalmente conformado el cuadro jurídico e institucional de la previsión social en México. Lo importante de destacar aquí es que dicho cuadro se anticipa y crea un marco social propicio al proceso de rápida y sostenida industrialización que se abre en los años cuarenta.

Para fines de la década de los cuarenta, así como en los años cincuenta y sesenta se asiste, en comparación al periodo anterior, a un proceso de evolución de la previsión social relativamente más lento, registrándose avances puntuales en materia de seguro social, protección al salario y consumo básico, y vivienda. Los avances registrados en esta época logran consolidar el aparato institucional de previsión social, particularmente en lo relativo a la protección de la salud, el ingreso, el gasto y consumo de los trabajadores. Destaca en esa época la creación del Instituto de

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y de las Comisiones Nacionales de Salarios Mínimos y para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.

El rápido proceso de crecimiento económico basado principalmente en la industrialización del país se encargó por sí mismo de absorber la creciente población rural y urbana en actividades productivas. Sin embargo, desde fines de los sesenta, el patrón de crecimiento seguido empezó a mostrar signos de agotamiento y hacer evidentes un conjunto de rezagos e insuficiencias en materia de desarrollo y bienestar social. Para hacer frente a esto último, en los años setenta la previsión social cobra un nuevo impulso y, de hecho, ingresa a una etapa de expansión y profundización en sus contenidos. En el plano jurídico e institucional el punto de arranque de esta etapa lo constituye la nueva Ley Federal del Trabajo promulgada en 1970, el impulso es seguido en 1972 con la creación del Instituto para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y en 1973 con la publicación de reformas a la Ley del Seguro Social.

Durante esa década se fortalecen, legal, orgánica y económicamente, todas las áreas de la previsión social; se redefine cualitativamente el contenido de algunas de ellas, como es el caso del empleo, la capacitación y la seguridad e higiene laboral; se incrementa en forma acelerada la población beneficiada, principalmente en reglones de seguros sociales y protección al salario y al consumo. Asimismo, se crean nuevos y más eficientes mecanismos de previsión como son los dirigidos a apoyar al consumo obrero y la vivienda popular.

Esto fue posible debido al interés del sector público de no seguir aplazando por más tiempo la satisfacción de una serie de reivindicaciones sociales tendientes a mejorar el nivel de vida de los trabajadores. No obstante, lo anterior se fincó en los recursos financieros provenientes de la exportación de hidrocarburos y el acelerado proceso de endeudamiento público externo registrado durante la segunda mitad de la década.

La agudización de la crisis económica a principios de la presente década ha planteado la necesidad de entrar a una nueva etapa de desarrollo de la previsión social, que seguramente habrá de adquirir otra fisonomía, dependiendo tanto de los avances y deficiencias registradas en el pasado, como de la nueva modalidad de desarrollo económico que se adopte.

Tomando en cuenta este desarrollo no uniforme y desigual arriba esbozado, es posible hacer, en lo que a continuación se expone, un intento de evaluación del nivel actual de desarrollo de cada uno de los rubros de la previsión social y de ella en su conjunto.

Así, en el ámbito de la seguridad e higiene en el trabajo es posible detectar rezagos en lo jurídico, ya que, por ejemplo, la legislación en la materia no contempla un número considerable de enfermedades profesionales que han surgido por el uso indebido de materiales tóxicos y la introducción de nuevas tecnologías en algunos procesos productivos. En cuanto al aparato institucional encargado del cumplimiento de las medidas de seguridad e higiene, cabe señalar que es posible aún avanzar en lo que respecta a delimitación de funciones, frena a las prácticas de evasión de la ley por parte de las empresas, e integración de un sistema de registro estadístico que capte fielmente los riesgos laborales ocurridos.<sup>2</sup>

El rubro de la protección al salario y al consumo básico es, por su parte, uno de los más desarrollados dentro de la previsión social. Así, ante el efecto de las presiones inflacionarias sobre los salarios mínimos, los diversos mecanismos al respecto han contribuido a frenar las tendencias al deterioro en el poder adquisitivo de los trabajadores, a través de programas gubernamentales de protección al salario y el consumo obrero en diversos ámbitos de acción.

---

2. Álvarez del Castillo, Enrique, "Tendencias del Derecho Mexicano del trabajo. Proyección de las instituciones protectoras del trabajo individual", publicado en *Derecho Latinoamericano del Trabajo*, t. II, México, UNAM, 1974.



A este respecto cabe destacar la labor de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), con sus sistemas de abasto popular a precios subsidiados, y la del Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), que apoya con créditos las necesidades del consumo de bienes durables básicos de los trabajadores. Por sus efectos en los ingresos de los trabajadores, este renglón de la previsión social de los trabajadores, está llamado, en tiempos de recesión económica y de altos índices inflacionarios como los actuales, a mantener una prioridad central en el proceso de conformación de un sistema integral de seguridad social.

En material de vivienda, el marco jurídico y el aparato institucional alcanzan niveles de significativo desarrollo. Por otro lado, los recursos financieros destinados a este rubro han sido cuantiosos y han permitido atender la demanda de vivienda de un porcentaje creciente de la población trabajadora. No obstante, los esfuerzos desplegados por los distintos gobiernos han sido insuficientes para abatir el déficit de vivienda, debido al rápido crecimiento demográfico y a la alta concentración geográfica de las actividades económicas. Así, se hace necesario redoblar los esfuerzos al respecto y articular la política correspondiente con las relativas a la planificación del crecimiento poblacional y la descentralización.

El área de empleo cuenta con un marco jurídico que reglamenta los servicios de colocación de trabajadores y establece el derecho constitucional al trabajo; tiene, además, una estructura institucional que sustenta un Servicios Nacional de Empleo, el cual ya ha extendido a todas las entidades federativas de la República sus actividades de colocación de trabajadores. Por otra parte, el sector laboral participa activamente en la ejecución de programas regionales de empleo y atiende de manera directa el programa de becas de capacitación para obreros desempleados. Sin embargo, las acciones que se desarrollan en este ámbito son aún insuficientes para enfrentar el problema ocupacional en toda su magnitud.

En materia de capacitación y adiestramiento, el marco jurídico instaurado en 1978 ha determinado la obligatoriedad de los empleadores de capacitar a su personal, de acuerdo con el derecho constitucional a la capacitación de los trabajadores. Con base en tal ordenamiento, hoy en día los contratos colectivos incluyen cláusulas específicas en la materia, en las cuales se consignan los deberes y derechos de trabajadores y patrones al respecto, y se especifica la participación de las partes interesadas a través de la creación de comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento en el ámbito de empresas que integradas por representantes de patrones y obreros, determinan y vigilan la realización de acciones de capacitación a trabajadores.

## **2. PERSPECTIVAS DE LA PREVISIÓN SOCIAL**

Desde 1982 la economía mexicana ingresó abiertamente a un periodo de profunda crisis económica, producto de la combinación de desequilibrios económicos internacionales con importantes desajustes de orden interno. De igual manera que en el caso de los países de América Latina y el Caribe, la crisis que afecta a México en los últimos años se ha expresado en una caída drástica de la actividad económica, un repunte espectacular de los procesos infraccionarios y un deterioro de las condiciones de vida y bienestar de los grupos mayoritarios de la población, en particular de la clase trabajadora. Para el conjunto de la región, la crisis ha implicado un serio retraso económico y ha traído consigo costos sociales de gran envergadura.

La generalización y profundización de la crisis a escala mundial han obligado a las naciones a instrumentar transformaciones importantes de las políticas de industrialización, comercialización, gasto público, etc. , con el fin de readecuar sus economías a las nuevas condiciones. En el caso de México, la persistencia de altos déficit gubernamentales, aunados al agotamiento de las fuentes de financiamiento externo, ha incidido en los márgenes de acción de la política social del Estado. Esto

ha derivado, entre otras cosas, en la necesidad de emprender una revisión y readecuación del esquema operativo del sistema de previsión social.

Ante las restricciones que la coyuntura económica ha impuesto al desarrollo del gasto social, los esquemas de previsión social tienen a evolucionar a partir de una estrategia que enfatiza dos vertientes de acción: por una parte, la necesidad de dar prioridad especial a rubros tales como salud y protección al consumo y al salario de los trabajadores, a fin de amortiguar los efectos de la crisis en tales áreas; por otra, la importancia de avanzar aceleradamente en ámbitos tales como la seguridad e higiene en el trabajo y la capacitación y adiestramiento, a fin de coadyuvar al logro de mejores niveles de productividad, aspecto clave para la consecución de los cambios que requiere el aparato productivo del país. Cabe destacar que tales vertientes deben responder a la necesidad de hacer más eficiente la infraestructura existente, disminuir costos, y elevar el rendimiento y la propia cobertura de los servicios que se ofrecen a la población.

Conviene señalar que los gastos destinados a preservar la salud y el nivel de vida de la población no sólo se asocian a la búsqueda de un mayor bienestar para los trabajadores sino que pueden representar también efectos indirectos y de largo alcance. El gasto en bienes básicos mantiene empleada indirectamente a una parte importante de la población económicamente activa, con efectos multiplicadores en un producto e ingresos para el resto de la economía. Por otra parte, el aprovechamiento de economías a escala en los organismos dedicados a la protección, al consumo y al impulso a unidades productivas y de consumo de organizaciones de trabajadores (sindicatos, cooperativas y uniones de consumidores) podría significar costos menores para el abasto de bienes de consumo básico. Adicionalmente, el mantenimiento de los gastos para salud con un mejor aprovechamiento de la infraestructura del sector salud, podría representar un expediente de bajos costos en el proceso de atención a las necesidades que la fuerza de trabajo presenta al respecto.

En lo que se refiere a las áreas de seguridad e higiene y capacitación de los trabajadores, cabe reconocer que los gastos correspondientes representan una carga financiera privada y pública en el corto plazo. No obstante, dichas erogaciones justifican plenamente al inscribirse en el proceso de cambios orientados al logro de una manera de eficiencia y productividad industriales. Adicionalmente, conviene señalar que la consolidación de la previsión social en las materias mencionadas requerirá, en los años por venir, no tanto de mayores erogaciones por parte del Estado, sino más bien de acciones orientadas a la actualización del marco jurídico y una readecuación de los aparatos institucionales correspondientes, a fin de hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones legales al respecto y elevar la eficiencia de los organismos responsables.

Finalmente, otro de los elementos de la previsión social a la que corresponde un lugar de primer orden tanto por el impacto positivo en el nivel de bienestar de la clase trabajadora como por el rezago que actualmente existe, es el relativo a la vivienda. El desarrollo de este capítulo de la previsión social deberá contemplar en correspondencia con las políticas de descentralización de la vida económica y de distribución de la población en el territorio nacional.

Una vez efectuada la recapitulación anterior sobre los contenidos de la previsión social, cabe subrayar que en los años recientes con las limitaciones económicas que tiene la Nación, no se ha tenido un esfuerzo en lo más mínimo por sostener una política social acorde a la historia como Nación que tenemos. En este marco ha faltado un proceso de consolidación, racionalización e impulso preferente a diversos aspectos del ámbito de la previsión social, como parte de la dinámica de transformación que experimenta el país.

Tales cuestiones me permiten subrayar el hecho de que el ejercicio de una racional y coherente política de previsión social constituiría una pieza clave para solucionar el descontento de la clase trabajadora, tenemos el caso de Argentina, donde el descontento social, entre otras cosas, se debió a la falta de estabilidad y garantías en

el trabajo. Con admiración, durante el desarrollo de mi trabajo observe que la esencia por la cual fue creada la previsión social se fue desvaneciendo por las diversas acciones de los distintos gobiernos tecnócratas a satisfacer requerimientos de los grupos minoritarios de la sociedad, eliminando así una identidad a las instituciones nacionales.

### **3. - EL TRABAJO EN LA ALDEA GLOBAL**

Desde hace más de dos décadas, la globalización ha generado cambios significativos en las estructuras e instituciones económico-financieras, sociales, laborales, educativas y políticas; transformaciones marcadas al menos por tres procesos principales:

1. La reducción del carácter social del Estado que implicó la desreglarización de la economía, el redimensionamiento del Sector Público, la privatización y la extranjerización de las empresas estatales y los recursos naturales;
2. La apertura e integración de los aparatos productivos, los mercados y los sistemas de vida a instancias multinacionales de diversas dimensiones (regional, subcontinental, transcontinental); y
3. La reestructuración productiva, la recomposición de los procesos de trabajo y la flexibilización de las relaciones laborales asociadas a la intensa innovación tecnológica que hoy llevan a hablar, incluso del fin de la era del trabajo.<sup>3</sup>

En 1986, México inició con tropiezos su ingreso al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, antecesor de la actual Organización Mundial de Comercio), pues sufrió una aguda crisis en 1987-1988 (la tercera de fin de sexenio, en este caso con Miguel de la Madrid Hurtado), como resultado de la cual la inflación sobrepasó el

---

<sup>3</sup> Giner, Salvador, Sarasa, Sebastián, Buen Gobierno y Política Social, ARIAL Ciencia Política, Barcelona, 1997.

150% anual, los salarios reales decrecieron estrepitosamente, los precios de los servicios públicos cayeron muy debajo de sus costos.

La adaptación de la economía mexicana a la apertura implicó que un sector mínimo del Sector Empresarial (el vinculado al sector externo), estableciera programas de modernización tecnológica, formas de control de calidad compatibles con las vigentes en los otros países y que pudiera transformar en los hechos, el marco en que se desenvuelven sus relaciones con los trabajadores y con los sindicatos.

Resultado de lo anterior y luego de lustros de ajustes en la economía mexicana, el poder adquisitivo de los trabajadores es más bajo que los años '80: el salario industrial representa el 60% del registrado en 1980, y el mínimo, 31% de su nivel en ese mismo año.

Y es que en México, a diferencia de otras naciones, incluso del tercer mundo, continúa operando con una política laboral hay una de estrategia globales y que si bien ha cambiado, sigue colgada de una legislación ampliamente rebasada por el tiempo, por tal motivo existe incertidumbre respecto del futuro del Derecho del Trabajo. Cada día, recurrentemente, se plantea la pregunta sobre el futuro de nuestra rama jurídico laboral; o se está debilitando para regresar a ser un incipiente capítulo del derecho civil o todavía peor, se está desnaturalizando para darle el pasaporte al terreno del derecho mercantil o por el contrario, se está fortaleciendo y expandiendo para abarcar no sólo al trabajador y al trabajo subordinado, sino a cualquier sujeto y sus actividades laborales desarrolladas en un plano de integración.

La forma en que han venido evolucionando las relaciones entre el que presta el trabajo y el beneficiario del mismo nos esta llevado a relaciones jurídicas de trabajo integrado, de tal suerte que el que presta un trabajo integrado —subordinado, coordinado o independiente— a una empresa o cadena de empresas productivas o distributivas de bienes o servicios, tendrá derecho a que se le apliquen las leyes

laborales y las condiciones de trabajo, en lo que lo beneficien de los demás trabajadores de esas empresas, ya sean nacionales o extranjeras.

La globalización también se está manifestando en el mundo de lo laboral; no está lejano el día en que hablemos en lugar de trabajo subordinado, coordinado o independiente de trabajo integrado a las empresas o cadenas de empresas nacionales o extranjeras.

Estamos siendo testigos de una marcada intención que debemos revertir, se debe regresar de una relación jurídico laboral colectivista con un carácter social, que se inicia a partir de la segunda década del siglo XX con nuestro originario Artículo 123 Constitucional y sus reformas y adiciones, y no cambiar a una relación jurídico laboral individualista. Se vuelve a plantear o mejor dicho, se agudiza la permanente lucha, ahora con nuevas vestiduras, entre el predominio de lo humano o de lo económico.

Se requiere efectivamente, una reestructuración de las relaciones jurídico laborales por las nuevas realidades socioeconómicas que se presentan, pero no mediante su sujeción a leyes económicas, sino a través de su transformación, basada en el reconocimiento y respeto de los deberes y derechos del hombre. La economía es para el hombre y no el hombre para la economía. No volvamos a caer en el error de confundir las leyes económicas, que son leyes casualistas de la naturaleza con los derechos del hombre, que son derechos teleológicos de la a naturaleza humana.

Debemos distinguir, aun cuando se encuentran interrelacionados los nuevos escenarios del mundo del trabajo, las causas que los originaron, los instrumentos que se están utilizando para reestructurar las relaciones de trabajo, los nuevos deberes y derechos instrumentales y los deberes y derechos humanos como infraestructura iusnaturalista del derecho positivo del trabajo.

Los nuevos escenarios que se presentan en el mundo del trabajo, son: un aplastante número de trabajadores sin empleo; jóvenes que surgen al mundo del trabajo y no lo

encuentran o trabajadores que se ven descalificados por los cambios tecnológicos; requerimiento e internacionalización de mano de obra altamente calificada; cambios impredecibles e inesperados de los procesos de producción con pérdida de nuestros puestos de trabajo; creación de nuevas empresas con grandes avances tecnológicos que requieren pocos trabajadores; producción de las partes de un producto en diversas regiones del globo terráqueo; decisiones a distancia para cambiar de un país a otro los puestos de trabajo y la elaboración de las partes de un producto; modernización de las instalaciones, equipos e instrumentos de trabajo que requieren mayor preparación y calidad de los recursos humanos; presiones para reducir los costos laborales; merma de los salarios; proliferación de trabajadores indocumentados; modificación del criterio de estimación del incremento del valor de los productos: no por la mano de obra que los elabora, sino por el conocimiento que se les incorpora; alto rendimiento por la abierta competitividad que con más fuerza enfrentan interna e internacionalmente las empresas; perfeccionamiento continuo de los procesos de producción; control estadístico de los procesos; disponibilidad del trabajo “justo a tiempo”; sistema de producción de partes “justo a tiempo”; requerimientos de resultados de alta calidad; pedidos de productos con características específicas; debilidad y crisis del sindicalismo; falta de interés de los trabajadores altamente calificados en la sindicación; decadencia de las doctrinas que defienden políticas sociales; seguridad social convertida en capitalización —ahorro— individual; crecimiento del número de trabajadores informales.

“La mayor parte de los empleos creados en las últimas décadas y de las personas que integran la fuerza del trabajo, como se ha constatado estadísticamente por la OIT, se mantienen al margen del trabajo legal y tradicionalmente estructurado”.<sup>4</sup>

Entre las causas que fundamentalmente han originado los nuevos escenarios del mundo del trabajo, tenemos las siguientes: explosión demográfica, crisis económicas y petroleras, globalización, regionalizada y mundializada, profundos y



acelerados cambios tecnológicos y de las comunicaciones, dumping, revolución de los conocimientos con novedosas investigaciones, cadenas de procesos de producción entre varias naciones, oferta de mano de obra barata, cambios de lugar y modos de vida de los individuos y de la colectividad, auge de la interdependencia y dependencia de las economías nacionales, rigidez de las leyes de trabajo, permanencia indefinida en el trabajo, catálogo cerrado de las causas de terminación de las relaciones de trabajo, etc.

Instrumentos que se están utilizando para enfrentar los nuevos escenarios del mundo del trabajo: reconversión industrial; pactos de concertación nacional; flexibilización en el tiempo de duración de la relación de trabajo y en las remuneraciones: salarios movibles por unidad de tiempo, por hora o por jornada, o por unidad de obra, multifuncionalidad o polivalencia en la ocupación de los puestos de trabajo, trabajo en jornada incompleta; capacitación y adiestramiento; desregulación; facilidades para la terminación unilateral de las relaciones de trabajo; Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), anexo paralelo al TLC; “cláusulas sociales” en los tratados internacionales de comercio; teletrabajo; maquila con bajos salarios; terminación colectiva de las relaciones de trabajo por motivos económicos o tecnológicos sin recaer el riesgo del trabajo sobre el empresario; empleo informal con patrones encubiertos; sistema de *out sourcing*; trabajo en equipo; nuevas estrategias de producción en que la retribución se da en razón del rendimiento; fortalecimiento de la pequeña y mediana industria; consigna, a grandes voces, de: “no salarios altos, no exceso de protección, flexibilización y reducción de costos agregados”.

Una de las grandes estrellas del pensamiento europeo de nuestros días, como le han llamado a Pilles Lipovetsky, preocupado nos explica que: “frente a los nuevos desafíos de la innovación y de la incertidumbre, el pensamiento empresarial da un giro de la empresa social a la empresa humanista: convierte a la ética en la métrica de los nuevos métodos de organización del trabajo; el éxito económico requiere la

---

<sup>4</sup> MUÑOZ RAMÓN, Roberto, Deberes y Derechos Humanos en el Mundo Laboral, PORRUA, México, 1ª

primacía del hombre; la empresa debe considerar a los hombres como su principal base; su gestión debe centrarla en el respeto y valoración de los individuos; propone planes de extensión de responsabilidades; perspectivas de formación y de participación de los resultados; el dinamismo económico será, porque no puede ser de otra manera, de rostro humano”<sup>5</sup>; de lo anterior podemos percibir que se esboza un movimiento con una cultura hiperindividualista que valora la libertad y la igualdad, la iniciativa y la realización de uno mismo; la responsabilidad se ha desprendido de la problemática disciplinaria del deber y no limita los derechos del individuo sino por el contrario, los incrementa en razón de que fortalece su potencial de vida y de creación, de libertad y de realización.

El principio del modelo social se ha borrado en beneficio de una nueva cultura empresarial, de un nuevo embeleso pro el desarrollo de las potencialidades de autonomía individual, por los valores compartidos de la comunidad, por la evaluación y reconocimiento de los ‘recursos humanos’ como primer ‘yacimiento de productividad de la empresa’. Una gestión exitosa ya no puede apelar al interés y a la razón tecnística, debe dedicarse a crear una fuerte inspiración común, un consenso alrededor de proyectos y valores.

Varios autores consideran que la pieza clave del logro económico ya no se llama explotación de la fuerza de trabajo, disciplina y división mecánica de las tareas sino sistemas de participación, programas de formación, incremento en las responsabilidades, asunción del destino colectivo.

Lo que quiere decir más productividad e imperativo de innovación, más competencia y precisión, más movilización en tiempo, en formación del personal, hay que ‘crear un sentimiento de urgencia’, optimizar las competencias, acortar el tiempo de respuesta de la empresa, suscitar una voluntad general de aportación y mejoras,

---

edición, 2001, Pág. 178

<sup>5</sup> LIPOVETSKY, Guilles, El Crepúsculo del Deber, Anagrama, Barcelona, 2000, Pág. 270

“hacer del cliente una obsesión”, individualizar los salarios, instalar sistemas de incentivos financieros, primas de productividad con base en los beneficios.

En busca de un personal apto para el cambio, motivado y receptivo, la empresa se dedica ahora a mejorar los logros humanos, a desarrollar las potencialidades de innovación y de creatividad. Las transformaciones técnicas o las promociones internas ya no bastan, hay que cambiar las mentalidades, modificar la relación del individuo consigo mismo y con el grupo, producir asalariados creativos, capaces de adaptarse y comunicarse. La empresa fomenta la autonomía individual, pero simultáneamente hace de ésta una norma específica.

De esta nueva exigencia empresarial ha nacido la moda de los métodos y jornadas llamadas de ‘desarrollo personal’ cuyo objetivo es suscitar un compromiso profundo, favorecer el cuestionamiento de las costumbres jerárquicas, estimular el dinamismo, el espíritu de desafío y de solidaridad. La empresa ya no se contenta con controlar el tiempo de trabajo de los hombres, persigue su entrega emocional, su adhesión plenaria y la superación de ellos mismos.

Las empresas mexicanas renuncian tendencialmente a la formación moral autoritaria, pero tienden en cambio a la formación ‘holística’ que llevada al extremo, engloba la totalidad de las facultades humanas; ya no se inculca imperativamente el catecismo de los deberes, se pretende dinamizar los sentimientos de confianza y de pertenencia mediante técnicas deportivas basadas en la metáfora y en el simbolismo de los comportamientos. Algunas de las tendencias del postaylorismo consisten en incrementar la calidad de vida y el margen de libertad de los individuos; las otras tendencias se dedican a absorber al hombre en su totalidad con sus riesgos, tiempos, compromisos y emociones.

En este contexto de súper movilización empresarial, es natural que exista la angustia y el estrés, las perturbaciones del sueño y los accidentes cardiovasculares se presenten en continuo aumento entre los trabajadores.

En la época de la empresa con carácter social, la moral represiva era fuente de histeria, hoy la moral de la autonomía y de la expansión contribuye a generar ansiedad, surmenaje y depresión. Esta es la paradoja: el rechazo de las organizaciones sociales y el objetivo final de la empresa humanista aceleran la desestabilización y las fracturas emocionales. Tanto en la esfera privada como en la esfera pública, en todas partes, la autonomía individualista se paga con desequilibrio existencial.

El rechazo de la organización social y el reconocimiento por parte de la empresa humanista del individuo responsable y creativo, merece el elogio al reactivar la tradición ética del respeto a la persona, pero hay que considerar o no deben perderse de vista, las nuevas contradicciones que resultan de ella: más independencia pero más ansiedad; más iniciativa pero más exigencia de movilización; más valoraciones de las diferencias pero más imperativo competitivo; más individualismo pero más espíritu de equipo y de 'comunidad integrada'; más promociones del respeto individual pero más presiones para cambiar y transformarse cíclicamente.

Las empresas de la era de la globalización llamadas retóricamente con "rostro humano" han tenido el mérito de reactivar la tradición ética del respeto de la persona responsable y creativa, pero al tomar parcialmente al hombre, sólo con sus dimensiones individualistas-liberalista-igualitarias con tendencias predominantemente economistas, han fracasado al generar nuevos y profundos desequilibrios y contradicciones existenciales.

Estamos conscientes que por los nuevos escenarios del mundo desbocado del trabajo que está viviendo, las relaciones laborales se han desequilibrado y desajustado, por lo que es necesario revisarlas y actualizarlas, reacomodando y flexibilizando los deberes y derechos instrumentales.

Frente al reto que nos plantean los nuevos escenarios del mundo jurídico laboral con todos los desequilibrios y contradicciones existenciales generadas por la empresa moderna, la respuesta no consiste en constituir y fortalecer la unión y acción conjunta de los trabajadores para oponerse y vencer el poderío económico de los patrones, como lo hizo en sus primeros tiempos el movimiento laboral; tampoco consiste en la redistribución de la riqueza mediante la imposición de fuertes cargas fiscales a los patrones para difundir y extender entre todos los trabajadores y sus familiares los servicios sociales, como promueve el tradicional modelo del “Estado de bienestar”; “todos los Estados de bienestar —como concluye Anthony Giddens— crean problemas de dependencia, riesgo moral, burocracia, formación de grupos y corrupción”, ni mucho menos consiste en quitar a los patrones sus excedentes para repartirlos entre los trabajadores.

El desafío y su respuesta consisten en reconocer y positivizar, instrumentando armónica y proporcionalmente los deberes y derecho humanos de los trabajadores, esto serie en pleno una nueva cultura laboral, sobre las bases que recapitulamos a continuación.

#### **4. - LA REFORMA LABORAL O NUEVA CULTURA LABORAL**

Tras la caída de los regímenes militares en la década de los '60 y '80 en América Latina y ante el avasallante camino de la a globalización, en los países de la región se registró una serie de reformas laborales, cuyo denominador común fue la flexibilización, aunque en otros casos tendió a fortalecer la protección social.

A pesar de compartir penurias económicas y políticas, en América Latina la reforma laboral ha transitado por diversos caminos las diferencias se deben a una serie de factores, incluyendo la fuerza o debilidad de movimiento sindical, el calendario electoral, el sistema de partidos políticos y las relaciones entre el Ejecutivo y la rama Legislativa.

Habría que mencionar que la mayor parte de las modificaciones legales se encuadran en el ámbito de las relaciones individuales. En efecto, las nuevas formas de contratación, la modificación del régimen de despido o nuevos temas, como el salario integral en Colombia y Perú han sido reglado con más detalle y por tanto, han sido objetos de críticas más directas por parte de los trabajadores afectados por las reformas.

Así, México resulta un caso atípico respecto al resto del Continente, en donde las reformas laborales han sido presididas por las reformas económicas y en la mayoría de los casos, los cambios laborales a diferencia de la estabilización económica, ocurren de manera gradual. La razón principal ha sido la falta de un consenso público en torno a las reformas laborales. El reemplazo completo de un código laboral por otro nuevo no es frecuente. Nuevos códigos han sido implementados en algunos países como Venezuela (1990-1991), Chile (1994) y Paraguay (1993-1994). Las reformas más comunes se han dado mediante piezas individuales de legislación, medidas temporales de emergencia y decretos.

De toda América Latina, sólo en Bolivia, Honduras, Uruguay y México no se ha emprendido *strictu sensu* una reforma laboral. Una de las resistencias imbatibles hasta hoy, ha sido él poderoso corporativismo sindical. La paradoja es que el sindicalismo oficial nació y creció al amparo del poder, y ahora que existen nuevas formas y modos, el nuevo Gobierno no ha conseguido construir una nueva relación en términos democráticos con las diezmadadas organizaciones obreras (habría que recordar que sólo uno de cada diez trabajadores están sindicalizados).

Aunque no ha quedado por ganas, el Gobierno foxista no termina de dar el primer paso: reformar el marco legal e institucional que ordena la relación entre el poder público y el mundo de la producción.

Y es que luego de casi seis años de buscar obsesivamente el consenso en torno a un nuevo proyecto laboral, es evidente que el gobierno federal tiene otras prioridades antes de poder discutir una propuesta de Ley Federal del Trabajo que se traduzca en la *nueva cultura laboral*.<sup>6</sup>

Esta llamada *nueva cultura laboral* del Gobierno foxista pretende realizar una transformación a la legislación laboral bajo tres ejes:

1. Organizar el trabajo de acuerdo con las exigencias actuales del desarrollo tecnológico, de la mundialización de la economía;
2. Modernizar la impartición de la justicia laboral para tener procedimientos ágiles y eficaces que faciliten la solución de conflictos obrero patronales; y
3. Actualizar las instituciones laborales para que la STPS no sea un obstáculo en el desempeño de las empresas, sino promotora de la actividad productiva.<sup>7</sup>

Pero que debemos entender como una nueva cultura laboral, política que desde mediados de los años noventa se ha intentado aplicar, así tenemos que la nueva Cultura Laboral representa un cambio positivo de mentalidad y de actitud en la forma de ver y realizar el trabajo.

Busca erradicar algunos vicios que todavía se viven en el mundo del trabajo y reforzar las cualidades, tratando de construir una nueva relación entre trabajadores, empresarios y gobierno para impulsar el desarrollo de México.

En 1995, cuando la crisis económica ponía en peligro el desarrollo de nuestro país, los representantes de los trabajadores y de los empresarios decidieron superar sus diferencias por el bien de los trabajadores mexicanos, a través del diálogo. El 25 de julio, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) encabezada por el Sr. Fidel

---

<sup>6</sup> El mundo del abogado, julio 2003, nota del editor.

<sup>7</sup> [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Velásquez y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) dirigida entonces por el Lic. Carlos Abascal Carranza, determinaron poner fin al antagonismo histórico e iniciar una etapa de colaboración basada en nuevos valores y nuevas actitudes.

La Nueva Cultura Laboral reconoce el valor del trabajo y la dignidad de las personas que lo realizan, tanto de los trabajadores como de los empresarios. Cuestión que se ha manejado como la nueva política en Previsión Social, pero totalmente alejada de la realidad que nuestro constituyente quiso establecer en nuestro marco legal.

El trabajo contribuye a la realización personal y a logro del bien común familiar y nacional, por lo que debe valorarse mediante un salario justo, tomando en cuenta la situación del trabajador y su familia, así como las posibilidades de la empresa y las condiciones económicas del país.

La Nueva Cultura Laboral busca mejores condiciones de vida para los trabajadores mexicanos, a través de una mayor y mejor capacitación, que les permita ser más productivos y participar más activamente en su empresa, para que las ganancias generadas se traduzcan en salarios más justos y en condiciones laborales más dignas.

La crisis que nos apareció como Nación en 1995 no era sólo económico sino también social, cultural, ética y educativa. Existían en nuestra cultura nacional -y por ende, laboral- las prácticas de la corrupción, la impunidad y la inseguridad, que afectaron el desarrollo de México.

Ante esta crisis, se puso de manifiesto la necesidad de colaboración y diálogo entre los sectores productivos de México; entre los trabajadores y los empresarios. El entonces líder sindical Fidel Velásquez invitó al Presidente de la Coparmex, que era el Lic. Carlos Abascal, para reunirse en las instalaciones de la CTM. Ahí mismo, se invitó al líder de la CTM a visitar la sede del sindicato patronal donde firmo un acuerdo por una Nueva Cultura Laboral, que a continuación resumo y que ha servido



de base para que 12 años después un gobierno panista implemente las siguientes reglas:

<b>Por una Nueva Cultura Laboral</b>	<b>Principios de la Nueva Cultura Laboral</b>
<p>1.- El trabajo humano tiene un valor ético y trascendente.</p> <p>2.- El fundamento que determina el valor del trabajo es, en primer lugar, la dignidad de la persona.</p> <p>3.- El trabajo, que es el medio para el sostenimiento propio y de la familia, debe ser también un medio para el desarrollo integral de la persona.</p> <p>4.- El trabajo es fuente de derechos y obligaciones.</p> <p>5.- El lugar mayoritario del trabajo en la actualidad es la empresa, donde confluyen trabajadores, directivos e inversionistas.</p> <p>6.- Para poder elevar el nivel de vida de la sociedad es necesaria la productividad, que debe permitir una remuneración mejor.</p> <p>7.- Los esfuerzos por asegurar mayores beneficios a los trabajadores deben tener siempre en cuenta la situación económica del país y de las empresas.</p> <p>8.- Vivimos en un mundo económico</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fomentar la revaloración del trabajo humano, otorgándole la dignidad que le corresponde como medio para la satisfacción de las necesidades materiales, sociales y culturales de los trabajadores.</li> <li>2. Propiciar niveles de remuneración justos y equitativos</li> <li>3. Impulsar la capacitación de los trabajadores y empresarios</li> <li>4. Favorecer el cuidado del medio ambiente y la aplicación integral de las disposiciones relativas a seguridad e higiene,</li> <li>5. Estimular la creación de empleos y la preservación de los existentes mediante el uso racional de los recursos disponibles.</li> <li>6. Consolidar el diálogo y la concertación como los métodos idóneos para que las relaciones obrero-patronales se desarrollen en un clima de armonía.</li> <li>7. Promover el pleno cumplimiento de los derechos constitucionales, legales y contractuales de carácter laboral</li> </ol>

<p>globalizado. Esta realidad debe impulsar la creatividad, la responsabilidad social, la imaginación de todos los mexicanos.</p> <p>9.- La Nueva Cultura Laboral mexicana debe tener como sustento fundamental el diálogo, la concertación y la unidad de esfuerzos entre las organizaciones sindicales y empresariales.</p> <p>10.- El problema clave de la ética social a la que deben contribuir conjuntamente en su solución organismos empresariales, sindicatos y gobierno, es el de la justa remuneración de todos los factores de la producción, procurando que se den las condiciones favorables para la generación de empleo.</p>	<p>contractuales de carácter laboral.</p> <p>8. Reconocer la importancia de dirimir las controversias ante los órganos jurisdiccionales encargados de impartir justicia laboral.</p>
--	--

De lo anterior podemos observar que la nueva cultura laboral no es la solución para las necesidades sociales de nuestros trabajadores, como lista de principios esta bien, pero la idiosincrasia de nuestro sistema no nos permite implementar políticas de buena fe y la lealtad entre las partes son principios indispensables para el buen desarrollo de las relaciones laborales.

La determinación de generar una cultura nacional de productividad y calidad, que coadyuve a la preservación y fomento de las fuentes de empleo, es encontrar que las resoluciones de controversias laborales deben sustentarse, en un marco legal fundado en los valores fundamentales de la justicia, la equidad y el diálogo.

La nueva cultura laboral no garantiza a los trabajadores ha percibir una remuneración justa y tener acceso a servicios de seguridad social de la mayor calidad, para ellos y sus familias, que les permitan asegurar un nivel digno de vida, durante y después de su actividad productiva.

Los nuevos sistemas laborales solo implican que el empresario cuenta con mejores garantías que le permiten elevar la productividad y competitividad, y con ello obtener un valor agregado que redunde en beneficio de la propia empresa, y no un valor agregado pensado en los trabajadores y de la sociedad.

Considero que los trabajadores, los patrones, los sindicatos y las autoridades laborales deben impulsar una cultura de cumplimiento de las normas jurídicas. Todos los sectores deben impulsar aquellas actitudes que fomentan la veracidad en las relaciones laborales.

Los sectores productivos pugnarán siempre porque la legislación siga reconociendo la plena libertad de asociación, garantizada constitucionalmente. Pero también se debe observar o privilegiar el respeto, buen trato, y dignificación de los trabajadores, en un marco de justicia y equidad.

En lo referente a la Previsión Social y una nueva cultura laboral propondría que se proporcione a los trabajadores la capacitación adecuada y los elementos necesarios para el buen desempeño de su trabajo. Además respetar los derechos de los trabajadores y de los patrones, procurando la armonía entre los factores productivos, en el marco de la ley.

Fomentar el respeto recíproco al ejercicio de los derechos laborales para alcanzar el mejoramiento de los niveles de vida de los trabajadores y la preservación de las fuentes ocupacionales.

Es importante ampliar y mejorar los servicios de asesoría jurídica gratuita que presta la procuraduría de la defensa del trabajo, sobre todo, en beneficio de los trabajadores de escasos recursos.

Se deben reforzar las políticas orientadas a elevar los niveles de educación y capacitación de la población.

México no debe permanecer ajeno al entorno de globalización y de alta competitividad que caracteriza a la economía mundial, pues de hacerlo se limitaría la

capacidad de crecimiento económico y de generación de empleos bien remunerados.

Reconociendo la importancia de la educación y la capacitación para introducir un cambio de actitudes y conductas que promuevan la creación de una nueva cultura laboral, y para elevar la productividad de los trabajadores y de las empresas, se formulan las siguientes consideraciones:

Los procesos productivos no sólo requieren de equipos y tecnología de punta, sino también de nuevas formas de gestión, organización y capacitación para el trabajo productivo, que estimulen la capacidad de innovación, el potencial creativo y la superación intelectual de los trabajadores.

La transformación productiva y organizacional implica que trabajadores y empresarios adquieran y actualicen permanentemente conocimientos, habilidades y destrezas, tanto para el trabajo como para la actividad empresarial, respectivamente.

La educación y la capacitación, además de ser fuentes fundamentales de productividad y eficiencia en las empresas y de mejores condiciones de trabajo y remuneración para los trabajadores, inculcan valores como la responsabilidad, la solidaridad, la superación continua, la capacidad de adaptación al cambio y el trabajo en equipo, entre otros.

La persona encuentra en el proceso de educación y capacitación el medio para ejercer plenamente su libertad con responsabilidad, para su propia realización y, en consecuencia, la de su sociedad.

La antigüedad debe tener como reconocimiento prestaciones económicas, vacaciones y primas, entre otros estímulos. Debe señalarse que la promoción a puestos de categoría superior ha de realizarse con base en la capacidad del individuo, y en caso de que los trabajadores demuestren estar igualmente

capacitados, en términos de aptitudes y eficiencia, habrá de promoverse, en igualdad de circunstancias, a quien goce de mayor antigüedad.

Con objeto de aumentar la productividad en los centros de trabajo y en la economía en su conjunto, los lineamientos que se deben seguir en el esfuerzo educativo y capacitador se sintetizan en los siguientes puntos:

a) Debe promoverse que en los planes de estudios de los diversos niveles educativos y en los programas de capacitación se incluyan contenidos que fomenten valores fundamentales como la calidad, la productividad, el respeto, la justicia, la equidad y el reconocimiento del trabajo como una vía para el progreso personal y colectivo.

b) Es necesario reforzar los valores tanto, en la formación personal, como en la vida cívica y social; educar, enseñar e impulsar los valores del trabajo como ámbito para la completa expresión y crecimiento de la persona. Debe educarse para la responsabilidad y la excelencia.

c) Debe fomentarse una cultura de la capacitación que ésta asumida por trabajadores y empresarios como un valor esencial para el mejoramiento de la productividad y la superación personal.

Mediante la educación, estaremos incidiendo en un cambio de actitudes y conductas que contribuirán a crear una nueva cultura laboral que rebase los límites de la simple instrucción técnica, capacitación y adiestramiento para el trabajo.

Por lo anterior, trabajadores, empresas, sindicatos y autoridades, en un esfuerzo corresponsable, deben privilegiar la educación y la formación para que la nueva cultura de trabajo y previsión social se vuelva una realidad que enriquezca a la sociedad mexicana y la devuelva a los primeros planos como una Nación social que piensa en sus trabajadores y privilegia a la inversión, pero con un carácter social.

## 5. - LA REFORMA LABORAL EN MATERIA DE PREVISIÓN SOCIAL, HACIA DONDE VA DIRIGIDA.

Ante un adverso ambiente económico, de crecimiento cero en el 2001, de un alto desempleo, de recortes presupuéstales, ¿hacia dónde debe encaminarse la reforma laboral?

Para algunos empresarios, la reforma debe flexibilizar la Ley, esto es, que entre otras cosas se acepte el contrato de aprendizaje, la contratación por hora y que se reduzca el costo laboral. Luis Manuel Guaida, especialista de CANACO en asuntos laborales, sostiene que “si imprimimos una flexibilidad mayor, habría la posibilidad empleos”, así sean temporales o de jornadas reducidas. Por ahí alguien podría criticar que no son reales, pero se crearían empleos adicionales y para aquéllos que no tienen es bueno, aunque éstos sean temporales.

Pero no sólo eso. Además de incorporar reformas orientadas a elevar por igual la calidad de la producción del empleo y los salarios, la nueva Ley laboral pasa por temas igualmente espinosos, como la democracia sindical (libre sindicalización de los trabajadores, rendición de cuentas de estas organizaciones, etc..

A manera de conclusión la reforma debe ir en el siguiente sentido:

- a) Los Derechos Individuales de los trabajadores, que deben considerarse irreversibles.
- b) Las Instituciones colectivas: el sindicato, el contrato colectivo de trabajo, el contrato ley y la huelga, en los que pudieran corregirse diversas cuestiones. En el primero, plantear una mayor participación de los trabajadores, el voto secreto y una forma eficaz de exigir responsabilidad de sus dirigentes. En el segundo, cerrar las puertas a los contratos de protección. Considerar la desaparición de los contratos ley y hacer ajustes al derecho de huelga. Baltazar Cavazos Flores al expresar su preocupación por los que llamó *pendientes en la agenda laboral*, hace 10 propuestas específicas en materia de huelga.

- c) El Derecho Procesal del Trabajo. La propuesta de un Código de Procedimientos del Trabajo busca lo que pudiera considerarse una Reforma *Light*: separar el aspecto procesal del derecho sustantivo, que en realidad así está en la vigente Ley, de que los Títulos catorce y quince se ocupan del Derecho procesal del trabajo y de los procedimientos de ejecución. Separemos esos casi 300 artículos, agreguemos del Título once lo relativo a las Juntas, más el Título doce que se refiérela personal jurídico de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Título trece que se ocupa de los representantes de los trabajadores y de los patrones, otros 90 artículos, llamémosles Código de Procedimientos y ya está.

Pero parte importante y tema central de mi trabajo es la de no ceder en nuestro marco constitucional en cuanto a la defensa del trabajador y saber adecuar las nuevas necesidades de un mundo globalizado a nuestro sistema.

Tenemos así una figura que Naciones como Colombia, Venezuela o Chile a implementado a sus Tratados Comerciales y que les a permitido adecuarse económica, política, social y legalmente al mundo globalizado que es la llamada "Cláusula Social", figura que la OMC a definido como una conexión entre las normas laborales y el comercio internacional. Ofrece a un país legitimidad para impedir la importación de bienes producidos por otro que viole normas laborales internacionales predeterminadas.

La cláusula social también implica que en situaciones de conflicto de intereses, la OMC será el árbitro y los respectivos estados nacionales cumplirán una función de meros encargados de la aplicación de las leyes laborales. Por tanto, la cláusula social no puede ser equiparada con los derechos laborales, su protección o una política social independiente de los instrumentos del comercio internacional, de la OMC y de los estados nacionales. Existe un intento deliberado por cambiar la terminología para desdibujar la distinción entre el interés genuino en los derechos laborales y su utilización como obstáculo comercial.

## 6. - LAS POSIBLES ALTERNATIVAS.

La reforma laboral es una pieza clave para la viabilidad de la economía nacional. Por eso urge, por eso preocupa que hasta hoy el Gobierno foxista no cuente con una propuesta concreta; desde luego, no se trata de que por Decreto Presidencial se apruebe una nueva ley del trabajo. Las cosas ya no funcionan así; las nuevas coordenadas político - democráticas hacían suponer que la reforma laboral más que el resultado del consenso obrero - patronal, fuera producto de un amplio proceso de consulta y negociación que incluyera no sólo a los patrones y los sindicatos como hoy ocurre, sino a los legisladores, porque finalmente es el Congreso de la Unión quien tiene la última palabra. Si hasta ahora no ha sido así, es tiempo de cambiar de ruta: la iniciativa debe entrar pronto al Congreso, incluso en un período extraordinario; de no hacerlo corre el riesgo de convertirse en rehén de la competencia partidista electoral de cara a las elecciones.

A juzgar por la experiencia internacional, el destino de la reforma laboral en México que impulse el Presidente Fox, debe pasar por la flexibilización y desregularización, aspectos que han sido implantados en muchos países latinoamericanos, en aras de estimular aumentos en la productividad y de tener la pérdida del empleo y el deterioro salarial.

Considero que una alternativa de reforma laboral se debe basar en tres principios. En primer lugar, poner especial énfasis en los derechos laborales y no en las normas laborales; segundo, rechazo total a la búsqueda de un mecanismo alternativo para el reconocimiento de los derechos laborales en el ámbito internacional; y por último, reconocimiento a los principios sociales de nuestra constitución y no sugerir formas alternativas de reconocimiento de derechos laborales con un reconocimiento a los principios económicos.

La creciente integración de las economías nacionales a un sistema mundial, la liberalización del comercio mundial por convenios institucionales para eliminar



obstáculos comerciales y los drásticos cambios que ocurren en el sistema industrial internacional conducente al surgimiento de una división del trabajo bastante diferente de la anterior, nos hace recordar en la imperiosa necesidad de proteger los derechos laborales.

La cláusula social inicia por la marcada diferencia entre los actores y responsables de la violación de los derechos laborales, la marcada diferencia entre los países ricos y los pobres.

Debemos aceptar sin polémica que ciertos derechos corresponden universalmente a los trabajadores de todos los países y que su elaboración se encuentra en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, el Convenio Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en especial en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que se refieren a la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva, a igual trabajo igual salario para hombres y mujeres, y la prohibición del trabajo infantil y los relativos al trabajo forzado y obligatorio, esto no sería novedoso para nosotros, solo que hay que luchar desde nuestra trinchera para que se respeten estos derechos.

Una de las causas que no han permitido la implementación de una defensa social de los tratados comerciales es el rechazo a la supervisión de los derechos laborales por normas vinculadas a la OMC.

Para pensar en una reforma laboral integral, debemos considerar en este mundo globalizado que la economía global es altamente desigual. Alrededor del 80 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) se concentra en los países industrializados. De igual importancia es el apabullante crecimiento de las trasnacionales y el control absoluto que detentan sobre el comercio mundial. Las 15 mayores empresas tienen un ingreso bruto mayor que los PIB de más de 120 países y las 500 empresas más grandes controlan el 70 por ciento del comercio mundial. Las negociaciones del GATT y la formación de la OMC no pretenden cambiar esta estructura desigual de la economía mundial. Por el contrario, refuerzan el control de las trasnacionales y los gobiernos de los países industrializados sobre los millones de pobres del mundo. Es

lamentable que sindicatos y grupos humanitarios del Norte, que defienden la cláusula laboral de la OMC, hayan pasado por alto estas contradicciones fundamentales.

Debe hacerse una distinción entre los intereses del Estado y el interés de los trabajadores. Nuestro gobierno puede llegar a una solución de diferencias en función del interés de una nación y no del interés de los trabajadores. Es probable que los derechos de éstos sean violados en el proceso.

Un rechazo plano no nos llevará a ningún lado. Por eso es necesario elaborar una alternativa que considere la necesidad de una supervisión universal de los derechos laborales en una estructura económica mundial desigual e injusta; ponga énfasis en la responsabilidad de las empresas transnacionales y el trío Banco Mundial-FMI-OMC; y asegure una aplicación de los derechos laborales más política, participativa y democrática que las normas laborales vinculada a la OMC, caracterizada por su determinismo económico.

Los rasgos básicos de una propuesta serían la siguiente:

- a. Debe haber un Convenio sobre los Derechos Laborales, el cual debe ser adoptado por todos los niveles de Gobierno, si existe una Convención Hacendaría porque no pensar en una Convención para la defensa de los trabajadores.
- b. Las transnacionales deben estar incluidas en el ámbito del convenio.

Una ventaja importante del Convenio sobre los Derechos Laborales sería que funcionaría sobre los principios de la presión moral y política. En esa medida podrían evitarse las sanciones comerciales que pudieran tener consecuencias negativas, como aumento del desempleo y la pobreza. Otra ventaja es que la OIT, al ser un organismo de la ONU, puede participar efectivamente en el sistema de supervisión.

## **7. - LAS POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA ADECUACIÓN DE LAS NORMAS LABORALES MEXICANAS Y LOS TRATADOS COMERCIALES.**

### **a) La introducción de la cláusula social en los acuerdos de libre comercio**

En febrero de 1994, las organizaciones sindicales internacionales conformadas por la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) y por la Confederación Internacional de Sindicatos Libres (CIOSL), junto con la Confederación Europea de Sindicatos (CES), publicaron un documento elaborado en común sobre la necesidad de introducción de una Cláusula Social en los Acuerdos de Libre Comercio, con efectos de permitir una mayor protección a los trabajadores de los países en desarrollo y de armonizar la legislación social en el ámbito internacional, evitando de esta manera el "dumping social" y su costo elevado tanto en los países en vías de desarrollo (abaratamiento de la mano de obra, aprovechamiento de un marco legal más permisivo en materia social y de condiciones de trabajo) como en los países industrializados (reubicación de las empresas en los países en desarrollo y fuerte aumento del desempleo. El tema del medio ambiente de trabajo es uno de los derechos prioritarios que recalca este documento, los acuerdos deberían además tomar en cuenta los derechos específicos de la mujer.

Este documento recalca la necesidad de insertar los convenios prioritarios en las cláusulas sociales de los acuerdos comerciales, en particular del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Existe otra propuesta denominada "Cláusula social americana", que otorga a la Secretaría de Comercio de la Administración de los Estados Unidos la potestad de definir cuales son los derechos que se violan y cuándo se violan, así como de tomar medidas contra los gobiernos que los infringen o toleran las violaciones.

Esta "cláusula social americana" constituye, sin lugar a dudas, y a partir de las experiencias concretas en su aplicación, una nueva forma de proteccionismo, significando una lamentable tergiversación y manipulación de lo que consideramos

son derechos y libertades logrados determinadamente por el esfuerzo y la lucha de los trabajadores.

Consideramos que la propuesta de una Cláusula Social constituye un factor de especial significación en la promoción y defensa de los derechos y libertades de los trabajadores y permitirán crear un marco global centrado en el desarrollo económico y social y en el fortalecimiento de la infraestructura democrática, incluso si las cláusulas sociales son implementadas en forma lógica y correcta, podrían estimular el comercio mundial, reforzando sensiblemente el poder de compra de amplias capas de la población de los países en desarrollo.

No podemos ir en contra del fenómeno de internacionalización de la economía, ni tampoco abogar a favor de economías cerradas sobre sí mismas. Pero sí debemos luchar por un sistema de intercambios internacionales más justos, por un verdadero desarrollo nacional que no sea un fenómeno de concentración excluyente de la riqueza, y por el cumplimiento por parte de las empresas transnacionales y de los Gobiernos de estas normas mínimas de justicia y democracia.

Sin ello, cada día más se va a profundizar el proceso de venta a precios regalados de la mano de obra de nuestros países y su explotación en condiciones cada vez más inhumanas.

Algunos con la idea de contrarrestar los referidos efectos negativos en el campo social postulan incluir dentro de estos acuerdos regionales una denominada cláusula social, que representaría la inclusión en el texto de estos acuerdos de algunos derechos sociales.

Sobre la idea de la cláusula social debemos expresar algunas ideas, mas bien transcribir parte de un artículo publicado en Cuba “Vivimos tiempos en los que por obra y gracia de la acción de los medios mundiales de comunicación hay conceptos que se trastocan o se erigen como novísimos y que provocan en no pocos sectores, sindicales y de trabajadores, cierta confusión”.

Así, de pronto, y como si el cambio de posición política o social fuera comparable al cambio de vestuario, conservadores se definen liberales, reaccionarios en demócratas, escépticos en renovadores.”<sup>8</sup>

Para no quedar a la zaga, el neoliberalismo se ha presentado como algo nuevo, como si las doctrinas del mercado y la liberalización no hayan nacido hace más de 200 años y sean en sí mismas fundamento del desarrollo del Capitalismo.

Es que el neoliberalismo como concepto no sólo tiene expresiones en lo económico, en lo político y en lo social, sino también en lo ideológico. Al presentarlo como algo novedoso se refleja como un elemento que recién nace y que en consecuencia puede ser solución a los serios problemas que afrontan los trabajadores en el mundo de hoy.

Las naciones de la globalización reflejan una privatización desmedida (incluidos los servicios sociales, como la Seguridad Social), el creciente desarrollo del sector informal, la disminución de la intervención estatal en las relaciones laborales, la desregulación y la flexibilización laboral, que a través de reformas legislativas o estructurales han provocado una sensible afectación a los procesos de negociación o concertación colectivas y la disminución del poder negociador de sindicatos, lo que ha sido también un objetivo de los teóricos del neoliberalismo, por cuanto los sindicatos en su acción son vistos como frenos del mercado. Este se observaría limitado en su acción “determinante”, “decisiva”, “invariable”, si existen acuerdos, que como los exigidos por los sindicatos regulan su desarrollo.

Ante estas condiciones varios interlocutores en determinados foros internacionales han buscado la solución de establecer mecanismos supranacionales que permitan, actuando de conjunto, paliar ésta crítica situación, lo que bien estructurado y aplicado puede resultar viable. Es que la integración vista como la vinculación más estrecha de los pueblos, en condiciones de igualdad, respeto y sin condicionamientos ha sido

---

<sup>8</sup> [www.trabajadores.co.cu](http://www.trabajadores.co.cu)

un sueño del hombre desde tiempos en que nuestras naciones surgían a la palestra internacional.

De la labor de esos organismos han surgido acuerdos económicos, políticos y de migración. También se ha propugnado lograr acuerdos en el marco laboral y social, una forma de ellos es la llamada cláusula social.

Su concepción nos provoca una interesante reflexión. Nos llama a sumergirnos en su génesis, procedimiento posible de aplicación y posibles efectos.

En esencia, la cláusula social no resulta más que una forma de acuerdo similar al que las organizaciones sindicales han negociado y concertado históricamente en la lucha por mejorar las condiciones de trabajo, lo que ahora adquiere rango supranacional.

Si observamos los objetivos específicos que la cláusula social persigue todos estamos de acuerdo, en esencia, que exige el cumplimiento de principios como la libertad de asociación y negociación colectiva, eliminación de formas de trabajo forzoso u obligatorio, que debe producir además un mejoramiento de las condiciones de trabajo, la abolición del trabajo infantil, la eliminación de formas de discriminación en el empleo y en la ocupación.

Si estos aspectos se cumplieran o si se pudieran cumplir, podría resultar un aporte importante para la consecución de los proyectos de la amplia mayoría de nuestras organizaciones de trabajadores.

Si se cumplieran o se pudieran cumplir, valdría la pena también, incluir en su contenido otros temas como la seguridad social, económicos, de seguridad y salud en el trabajo, aspectos de género, pues si importante, es contar con los derechos a asociarse, a negociar, exigir la eliminación de formas de trabajo obligatorio, abolir el trabajo infantil y la discriminación, lo es también poseer medios efectivos de sostenimiento y protección durante la vida laboral como al concluir ésta.

Estos aspectos económicos, como los enumerados en la formulación de la cláusula social, apuntan a un elemento principal que ha sido seriamente afectado por las actuales condiciones existentes en el mundo y que no debemos obviar en modo alguno: el empleo. Si las tasas de desempleo se encuentran en permanente crecimiento o siempre en un coeficiente alto, como hoy se encuentran, no hay efectivas seguridad social, seguridad y salud en el trabajo, tampoco sólida asociación de trabajadores, ni el derecho a negociar es equitativo y la lucha por eliminar las formas de discriminación en el empleo pierde eficacia, pues el empleo, base de todos los derechos, se encuentra altamente afectado, cuando no precarizado o desplazándose hacia el sector informal, negándose de hecho y por ley, como expresión de la voluntad de las clases dominantes, muchas de las conquistas obreras. Por ello ha de considerarse también como elemento básico de cualquier exigencia y en nuestra lucha, la creación de empleos seguros y estables.

Es de significar, en otro orden de análisis, que la tesis de la cláusula social ha sido acogida, no sin fundamento, si analizamos sus objetivos, por varias organizaciones sindicales; es que lo que en ella se plantea, ha sido esencia misma para la existencia de nuestras organizaciones desde su propio surgimiento. Los sindicatos desde su génesis han sido expresión de la necesidad de los trabajadores de organizarse, actuar y negociar en el mundo socio-laboral, de luchar por la mejora constante de las condiciones de trabajo y la erradicación de formas de discriminación.

Estos objetivos son al sindicato como su propia naturaleza, tal como ha sido para los representantes del capital la explotación de los trabajadores bajo cualquier condición. De ahí que la cláusula social en una primera lectura tenga cierta aprobación. Sin embargo, llama la atención que quien la formula originalmente sean países ricos, precisamente quienes han desarrollado la tesis neoliberal y han provocado el caos en que hoy vive el mundo, lo que sin dudas resulta un contrasentido, pues con la cláusula social plantean que deben erradicarse las consecuencias que las políticas que defienden han creado.

Si por otra parte, analizamos las vías por las que se ha tratado de imponer, resaltan otros elementos interesantes. Fue propuesta incluir en los lineamientos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), persiguiendo el objetivo de sancionar económicamente a aquellos Estados que no cumplieran con estos postulados laborales (alguna vez se presento como cláusula y otra como etiqueta social.)

De primera impresión ésta idea también pudo parecer buena, pues todo Estado a reserva de ser objeto de sanciones que afectarían su capacidad de comercio, se vería obligado a mejorar las condiciones de trabajo y a asegurar el respeto de los derechos laborales, lo que inexorablemente sería un resorte para lograr un mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores.

Más, ésta idea no reconoce la realidad, caracterizada por la diferencia de desarrollo entre los diferentes países, ni reconoce el hecho de que para mejorar las condiciones de trabajo se necesita desarrollo económico, algo no muy probable para muchos países en las actuales condiciones de intercambio internacional.

Existe una verdad, una amplia mayoría de los países no tiene capacidad económica para asumir el mejoramiento permanente de las condiciones de trabajo, y con disposiciones y presiones externas tampoco lo pueden lograr, pues la realidad financiera y económica no se lo permite, la deuda externa continúa siendo uno de los elementos que más incide en ello.

Puede sancionarse a un país cuantas veces se quiera pero si no puede desarrollarse económicamente no puede realizar mejora alguna, a lo que se une la escasa voluntad de algunos gobiernos para hacer cumplir este anhelo, siendo de significar además que ésta escasa voluntad no se cambia por presiones externas, aunque sean reiteradas, pues son los propios gobiernos quienes aplican las recetas que propaga el neoliberalismo y que provocan las difíciles condiciones internas.

De tal modo, practicar ésta compulsión externa en las circunstancias en que se pretenden, sería presionar a estos gobiernos para que hagan algo distinto a las razones de su actual existencia. Sería solicitarles que realicen algo para lo cual no



tienen posibilidad de respuesta, pero también sería solicitarles que actúen contra sus propios actos, por cuantos las políticas económicas nacionales los han tenido como ejecutores directos.

Por tanto las sanciones o limitaciones que en el orden del comercio se verían obligados a asumir los presuntos infractores, serían innumerables y no solucionarían el problema principal.

Pero, agreguemos un aspecto más a lo anterior, aquella propuesta en la OMC parece un acto contra natura a la Organización Internacional del Trabajo, pues ésta y no la primera es quien debe actuar y pronunciarse en dicha materia. Haberla aceptado habría sido desnaturalizar a la OIT.

Al no proceder la propuesta en la OMC, se han continuado propugnando las cláusulas sociales en otros tipos de acuerdos. Si tomamos en consideración que los países integrantes de estos acuerdos pueden poseer diferentes grados de desarrollo, sin que se desee, puede provocarse con estas cláusulas sociales ahondar las diferencias entre ellos si antes no se acrecienta el desarrollo económico en cada uno como premisa para dar respuesta a lo acordado para mejorar las condiciones de trabajo. Este es sólo otro aspecto.

Veamos otro: ¿los objetivos expresados en la cláusula social en sí mismos erradican o atacan las causas que la política de globalización neoliberal impone a nuestros países?

La formulación general de la denominada cláusula social tiene un alcance restringido, limitada sólo a los considerados derechos políticos. No parece ello casual si analizamos quien la propone de inicio. Al formularla de modo restringido, sólo circunscrita a los llamados derechos políticos, obviando condicionamientos económicos y otros importantes derechos laborales, se posibilita a las potencias mundiales, continuar con la práctica de sus políticas selectivas, discriminatorias, organizadas para confundir. Conociendo que no tienen las naciones capacidad de respuesta en las actuales condiciones de intercambio se abre el camino no para

ayudar económicamente, como en la Cumbre sobre el desarrollo se expresara, sino para sancionar, afectar a otros estados por no hacer lo que no pueden. Parece ser otro ardid, otro engaño, otra manipulación. En su esencia, es otra práctica proteccionista de los poderosos, de ahí que los intereses de las transnacionales, fundamentalmente de las provenientes de los países que proponen la cláusula no reciben las afectaciones que hoy se conocen en amplios sectores del mundo.

De ahí que no debamos obviar que ésta formulación también posee un carácter discriminatorio. , pues los países ricos serían los únicos beneficiados por la misma, sin obviar que aumentarían aún más su capacidad de comercio. No debe concluir ésta reflexión si no expresamos otra interrogante y es la referida a cuáles serán los mecanismos de seguimiento y sanción a los presuntos incumplidores dentro de la concepción de la cláusula social.

Si analizamos los antecedentes expuestos parece ser que la evaluación que se hiciera por organismos creados para ello transcurriría por la valoración de las presuntas infracciones sin profundizar en las causas que la provoquen, en consecuencia, serían una vez más los países con mayores recursos quienes sancionarían a los países más pobres por el no-cumplimiento de aspectos para los cuales no tienen respuesta.

Ahora, ¿ Serían sólo sanciones económicas, o también serían sanciones políticas, militares?

Dado este conjunto de elementos, este tipo de cláusula social que se propugna no aparenta ser solución a las urgentes necesidades que en el mundo laboral se presentan para nuestros trabajadores.

¿Es beneficiosa para un país si afecta aspectos significativos de su existencia? ¿No sería más prudente desarrollar medios y cláusulas nacionales efectivas para lograr mejores cláusulas supranacionales?. ¿El mecanismo de compulsión supranacional que se pretende acordar para sancionar sí bien afectaría a un Estado no reflejaría más sus efectos en la clase trabajadora?.

Las respuestas pueden ser variadas, como pueden ser las soluciones. En consecuencia, ¿debemos estar en contra de la lucha por lograr los derechos de los trabajadores?

No, no de aquellas formas que se dirijan a solucionar adecuadamente nuestras problemáticas.

¿Qué podemos hacer?

Primero, ampliar la comunicación e información entre todas las organizaciones sindicales sin importar la afiliación política, origen nacional, sexo o raza sobre temas tan debatidos como los que hemos mencionado, convencidos de que sólo en el conocimiento encontraremos el origen y la posible solución a los problemas.

Los problemas son comunes a todos los trabajadores del mundo, pues el neoliberalismo no distingue entre ellos, más bien fue conceptualizado para aplicar y afectar a todos.

El conocimiento nos permitiría además de conocernos más, profundizar en nuestras realidades nuestras problemáticas y en nuestras soluciones.

En otro orden, debemos crear nuestra propia globalización, que estructuraremos de acuerdo a nuestros intereses y nos permitirá reproducir nuestra capacidad de acción y concertación. En el actual contexto, debemos pensar en nuestra integración de acción.

La idea fundamental para arribar a planos superiores en nuestros objetivos, a nuestras cláusulas sociales, transita por el incremento de nuestra acción nacional y en incrementar nuestra capacidad de lucha, de respuesta; no se puede olvidar que históricamente las conquistas obreras han surgido de la acción, de la lucha y de la unidad.

Desde órganos externos puede haber compulsión y hasta sanción, con uno u otro matiz, pero el mejoramiento de las condiciones de trabajo, su cumplimiento efectivo sólo puede ejercerse en cada nación y por actores nacionales.

No basta con conocer lo que el neoliberalismo causa, sino sobre todo por qué lo causa. Ante cada causa de la problemática ha de encontrarse una solución posible para responder a los intereses de los trabajadores. Los retos son inmensos, pero se pueden asumir.

Ésta reflexión ha sido sólo un acercamiento a lo que a nuestro criterio, puede ser un punto de partida. La unidad puede brindarle continuación. La historia en tal sentido está por escribir. Ese es nuestro reto.

Ante lo anterior valdría la pena proponer los siguientes puntos:

***1. Principios constitucionales que deben establecerse en toda negociación comercial.***

Dentro de un primer plano es conveniente señalar y tener en cuenta que una de las características del Derecho es su dinamismo; es decir, el marco jurídico de un Estado se va adecuando conforme a lo que le van señalando sus fuentes reales. Situación que México ha presentado en un alto porcentaje de su cuerpo normativo debido a su incursión en la dinámica social, comúnmente denomina “globalización”. Esta medida es conveniente a fin de lograr que el Derecho siga siendo efectivo y eficaz para ese grupo social. De ahí, que en primera instancia sé sustentar el hecho de que la legislación laboral (que data de mayo de 1970) y las relativas a la previsión y seguridad social deban ser cuidadosamente revisadas para actualizar y permitir que se conviertan en instrumentos para la competitividad o la inversión.

Es de todos conocidos el nivel de desarrollo que nuestro país llegó a tener en materia social; sin embargo, la idea y práctica del “Estado benefactor” se hizo a un lado para dar paso a una época de mercado. El derecho constitucional-laboral en particular, guarda una fuerte dependencia con los fenómenos económicos y sociales, de ahí que se sustente lo plasmado en el primer párrafo. Algunos autores consideran que esa adecuación del derechos constitucional-laboral se dará sobre la base de

principios de concertación, flexibilidad y movilidad, así como con controles rigurosos de la huelga, lo cual generará un derecho constitucional-laboral compatible con un sistema en el que se substituya la protección del trabajador por la exigencia del empresario, dando paso a lo que Paul Pic ha denominado derecho industrial.

Las diferencias fundamentales entre el derecho constitucional-laboral antes y después, se fincan principalmente en la flexibilidad, ya sea de salarios, jornadas, honorarios, puestos o funciones. Lo que más se ha señalado al respecto es lo relativo a celebrar contratos individuales de trabajo temporales, cuya característica principal es que son contratos a corto plazo, renovables por períodos iguales que exigen un término amplio para generar derechos indemnizatorios y nunca el de la estabilidad definitiva; es decir, se da una ruptura del principio de continuidad de la relación laboral, además de no proporcionar adecuadamente los derechos que brinda la previsión y seguridad social a lo trabajadores.

Sin embargo, dejar los procesos sociales a los vaivenes del mercado puede llevar al estancamiento prolongado o a un crecimiento inútilmente lento, aún más, se corre el riesgo de polarizar las clases sociales con motivo de las disparidades en la distribución de la riqueza hasta tal grado, que se llegue a tener un constante peligro de expresiones violentas, de un estallamiento social o de la propia ingobernabilidad.

De ahí que se hable del fracaso de la globalización o del neoliberalismo y se haya propuesto ya una “tercera vía”, entendida como una ruta menos drástica y más cercana a las propuestas sociales. Nacida en Inglaterra y fundamentada en principios postulados por el académico Anthony Giddens, este modelo se presenta como una alternativa a los extremos ideológicos del pasado; es decir, no se apega ni a las doctrinas de izquierda tradicional ni al “capitalismo salvaje” y trata de responder a los intereses de la sociedad, ya que se está demostrando que la globalización contribuye a disminuir la orientación de la economía al bienestar común.

A pesar de lo reciente de su aparición, se argumenta por otro lado el fracaso de la tercera vía por parecer imposible establecer proyectos de sociedad expresados en

términos de economía empresarial o de la adaptación de la política a supuestos imperativos económicos. Diversos críticos sostienen que se trata sólo de una “invención mercadotécnica”, diseñada para preservar las ideas neoliberales bajo una fachada de izquierda.

Independientemente de lo que la tercera vía implica o de las opiniones en su contra, lo cierto es que debe quedar claro que el Derecho no puede dejar su papel de equilibrador de los grupos sociales, debe de estructurar un orden normativo que logre conciliar lo económico con lo social, a fin de lograr un desarrollo económico-social moderno y racional.

Una de las características de esta época y que ha contribuido a la transnacionalización, mundialización o globalización es lo que Fernando Savater ha explicado de la siguiente manera: “...el Estado nacional se corrompe por arriba y por abajo; por arriba, porque se revela demasiado pequeño para resolver los grandes problemas a escala planetaria... y se rompe por abajo porque son demasiado grandes o demasiado torpes o tendenciosos para resolver las cosas pequeñas. Lo que hace falta es resolver por arriba los grandes problemas globales, no para que todo mundo viva marcando el paso, sino para que cada cual pueda dedicarse a los problemas concretos del lugar.” Hago referencia a esto porque debido a lo que Savater manifiesta, existen materias que han salido del control y de la regulación de los estados nacionales, precisamente por su problemática y sus características, tal es el caso del comercio internacional, el derecho ambiental y los derechos humanos o en determinado momento, comparten sus rasgos, de ahí que consideremos que el equilibrio social de la globalización debe ser preocupación y ocupación de todos los estados; es decir, nuestro país debe de incorporar en la celebración de sus acuerdos comerciales, necesariamente, disposiciones laborales específicas y medidas vulnerables, pero que a su vez no obstaculicen su desarrollo y dinámica. Asimismo, cada vez se vuelve más necesario una nueva Norma Social Internacional que quede a cargo de una estructura supranacional, en la cual se plasme una política de empleo

y de justicia social que acerque y concretice el bienestar individual y no lo polarice, a fin de otorgarle e este neoliberalismo el rasgo social que le hace falta.

Las propuestas de este trabajo son el resultado de las lecturas y estudio de los distintos instrumentos comerciales que ha firmado México, así como de las Constituciones Políticas de las distintas naciones parte de los tratados comerciales y sin olvidar nuestro artículo 123 constitucional y disposiciones estatales sobre previsión y seguridad social.

La primera propuesta es la creación de la Unidad de Coordinación de Previsión y Seguridad Social en los Tratados Comerciales, la cuál tendría su fundamento en el artículo 40 en sus fracciones I, II, III, V, XIII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se enumeran las facultades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en sus capítulos VI y VII.

La segunda propuesta es el crear un Instituto de Defensa del Trabajo, el cual vendría a sustituir a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; ya que las tendencias actuales indican que la ciudadanía en general ya no confía en las procuradurías, porque las identifica con la policía, corrupción e ineficacia, por eso se cambiaría de nombre e imagen, agradándole funciones y actividades, para que cumpla con su función real que es la de vigilar y defender a los trabajadores de los abusos de autoridad o de la empresa donde laboran.

Este Instituto tendría su fundamento en la fracción XIII del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformándose en la Ley Federal del Trabajo el capítulo III del artículo 530 a los 536 referentes a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y el artículo 29 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Como se observa ningún proyecto toca el artículo 123 constitucional, ya que se analizó que él reformarlo parcial o totalmente ocasionaría problemas de carácter

social, político y económico; ya que el pilar de nuestro constitucionalismo sigue siendo el carácter social que aportamos al mundo jurídico.

Es posible una adición de fracciones al actual artículo 123 constitucional, donde se plasme la previsión y seguridad social en la actualidad y se separe de los principios estas, los cuales son idénticos pero diferentes es su concepción, ya que la seguridad social nace de la necesidad del gobierno de no prevenir, sino de dar atención médica a los trabajadores, ya que en la actualidad previsión y seguridad social se limitan a seguros de carácter médico, y no a la concepción del constituyente del 17 de prevenir cualquier contingencia antes de que sucediera.

## ***2. una cláusula social Principios que deben establecerse en toda negociación comercial sobre la cláusula social.***

La *cláusula social* es un acuerdo que presupone la disposición de las partes a cumplir y evaluar el cumplimiento de un conjunto de derechos previamente determinado. El control social y/o sindical que implicaría la aprobación de una *cláusula social* constituye el primer factor de dificultad para negociarla y convencer a las partes contratantes. Por tradición y naturaleza, las multinacionales, las empresas nacionales y los Estados involucrados no demuestran fácilmente su aceptación a que "terceros" los fiscalicen. El segundo factor de dificultad para convencer a favor de la firma de una *cláusula social* es, por supuesto, el contenido de la misma. Mientras los derechos a evaluar estén más directamente relacionados con la obtención de plusvalía, menos disposición habrá para aceptarla.

Ambas dificultades: los derechos que contendría la *cláusula social* como sus mecanismos de control (implementación), constituyen la **propuesta** de las organizaciones sindicales y/o sociales. La elaboración de la propuesta es, entonces, el paso principal y el fundamento de la negociación. Por tal razón es determinante que, antes de entrar a la negociación, los (as) protagonistas de esta iniciativa hayan llegado a consenso entre sí sobre el contenido total de la propuesta y procedido a



depurarla o afinarla técnicamente. El consenso incluye determinar cuáles temas y hasta qué nivel serán negociados y cuáles no serán negociables, mientras que la depuración técnica exige la asesoría de expertos y una presentación *ad hoc*.

La elaboración de propuestas es una experiencia nueva para el movimiento social centroamericano. La historia contemporánea de las luchas sociales en Centroamérica ha estado determinada por relaciones políticas altamente confrontativas, las que sumadas a la radicalidad de las estrategias por lograr cambios estructurales, reprodujeron una cultura contestaria, basada en el lanzamiento de la simple demanda. Se creía y quizás aún se cree que la sola justeza de una reivindicación era razón suficiente para movilizar apoyo y lograr el éxito. La fuerza ética de una demanda justa descuidó el análisis político acerca de la viabilidad y oportunidad de lo planteado.

Debe recordarse que los movimientos sociales y sindicales de Centroamérica entraron a los tiempos de expansión de los modelos de economías abiertas heredando una cultura política que se basó en la consigna del derrocamiento de los Estados. En general, el sindicalismo constituyó una de las principales fuerzas sociales de los movimientos insurgentes-revolucionarios. Con este influjo -ocurrido especialmente en las décadas de los años setenta y ochenta-, no sólo se arraigaron métodos político-militares de acción tras cooptar a dirigentes sindicales para el movimiento guerrillero, sino que se debilitó el interés y las demandas gremiales, implicando un grave deterioro del discurso, la eficacia organizativa y la funcionalidad del liderazgo sindical. Esta directa simpatía del sindicalismo con los movimientos armados también provocó la aplicación de políticas contrainsurgentes de Estado altamente represivas, las cuales diezmaron la organización sindical, inhibieron la organización voluntaria y ayudaron a estructurar métodos empresariales de control que deprimieron la organización independiente de los trabajadores.

Actualmente no se observan condiciones idóneas para esperar transformaciones estructurales profundas de nuestros sistemas sociopolíticos. Este cambio dramático de escenarios en Centroamérica plantea nuevos retos. Por un lado, los Estados de

estos países enfrentan graves crisis fiscales y financieras sometiéndose a un proceso intensivo de desregulación y adelgazamiento y, con ello, dejando grandes vacíos para mantener el nivel necesario del gasto social en razón de los altos índices de pobreza. Por otro lado, ha aumentado la legislación y las políticas vinculadas con la creación de zonas francas y maquilas, todas acompañadas de fuerte desprotección laboral y una casi nula inspección de las condiciones y derechos laborales. Tales cambios están ocurriendo a ritmos más acelerados que la capacidad de rearticulación organizativa y recomposición de alianzas de las organizaciones sindicales.

Ahora el sindicalismo centroamericano, todavía debilitado, requiere de mucho estímulo para entrar a revisar la eficacia de su organización y el alcance de sus reivindicaciones, ya que los viejos parámetros son insuficientes para resolver los nuevos problemas y para empoderarlos con un nuevo tipo de inteligencia política. De esa suerte, podría asegurarse que la negociación exitosa y sostenible de cláusulas sociales en el istmo centroamericano requiere de varias condiciones previas:

- Formación y consolidación de nuevos dirigentes hombres y mujeres. Es necesario propiciar procesos de educación sobre la nueva organización mundial del trabajo y su relación directa con la evolución de la normativa jurídica y las modernas políticas económicas de los Estados. Los nuevos líderes deben tener una visión más amplia que la puramente gremial y reconocer los escenarios nacionales e internacionales donde se toman las decisiones relacionadas con los derechos de los trabajadores.
- Renovación de las organizaciones sindicales. La naturaleza corporativa y patriarcal del viejo sindicalismo ya no es útil para motivar y ampliar la organización laboral de base. Es necesario propiciar nuevas formas de acción y decisión colectiva para descentralizar el trabajo interno.
- Renovación programática. Los sindicatos necesitan caminar hacia un protagonismo basado en propuestas de modelos económicos alternativos y

estructurar programas políticos que combinen la demanda gremial con propuestas de política económica y social.

- Renovación de la capacidad de alianzas. Las diferentes corrientes sindicales podrían encontrar focos de coincidencia que les permitan acciones conjuntas, así como espacios para establecer coordinación con otras instancias sociales, como ONG, agrupaciones de mujeres y organizaciones campesinas, que ya han incluido demandas que fiscalizan las políticas económicas y sociales de los Estados.

En todo caso, para que en Centroamérica se consolide un nuevo protagonismo sindical se debe admitir la conveniencia de extender nuevas formas de educación sindical que tomen en cuenta la acción política como arte de lo posible. Los espacios abiertos y las actitudes favorables a la negociación y al convencimiento, exigen una comprensión de la política que abandone el maximalismo de la "conquista del poder".

Por ello es recomendable que la *cláusula social*, como tal propuesta, sea políticamente viable, presente una estructura clara y entendible por todos (as) y logre responder a preguntas tales como: qué se quiere, cómo se quiere, cuándo se quiere, dónde se quiere y quiénes deben llevarla a cabo.

Otra condición necesaria para negociar esta iniciativa es el análisis previo de las fortalezas y debilidades de los actores que tomarán las decisiones para aprobar la *cláusula social*, así como el análisis de las fortalezas y debilidades propias. Si esta iniciativa es respaldada en Centroamérica es importante atender las secuelas de fragmentación, falta de comunicación, división, inexperiencia en la construcción de alianzas y pérdida de protagonismo de los movimientos sindicales nacionales. La región centroamericana es estratégica para unir, como un puente, los avances en las negociaciones de derechos laborales entre el Norte y el Sur del continente y homogeneizar las propuestas alternativas que están naciendo en torno al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA.)

La existencia virtual de un movimiento social en Centroamérica en las negociaciones de Tratados de Libre Comercio no ayuda en nada a la intención de universalizar normas mínimas de respeto y vigencia a los derechos económicos y sociales y, por el contrario, fomenta la permanencia de territorios "oasis" e impunes que impiden crear jurisprudencia. En esta región (como seguramente en otras) será necesario un período de intenso estímulo para activar y sostener esta iniciativa en el movimiento sindical y para estrechar lazos de acción y coordinación entre éste y las organizaciones no gubernamentales interesadas en el tema.

También debe tomarse en cuenta la posibilidad de realizar acciones simultáneas y/o paralelas a la iniciativa de la *cláusula social*, a modo de no abandonar o debilitar esfuerzos similares y de impacto macro que se realizan en otros espacios. La *cláusula social* no es el único instrumento de control, aunque debe advertirse que hay muy pocos y éstos no son respaldados con efectividad por los sistemas que los crearon. Por eso es altamente necesaria y también por eso debe contener explícitamente la idea de que no desobliga de otros deberes a las partes y no sustituye el imperio de otros procedimientos, acuerdos o convenios de protección de derechos.

Entre los esfuerzos que deben seguir siendo atendidos sin descuidar la negociación de una *cláusula social* es el relacionado con la completa ratificación del Protocolo de San Salvador. También es importante la aprobación de normas regulatorias alternativas del ALCA. Un ejemplo es la propuesta "*Alternativas para las Américas. Hacia la Construcción de un Acuerdo Hemisférico de los Pueblos*", referida a los temas de la agenda oficial de los negociadores del ALCA, la cual incluye una "*Cláusula de Derechos de las Trabajadoras y los Trabajadores*" que precisamente, como ocurre con otras iniciativas mencionadas, también considera indispensable el monitoreo de los derechos fundamentales contenidos en los siete convenios de la OIT: 29 y 105; 87 y 98; 100 y 111; y el 138.

Negociar la aprobación de una *cláusula social* es un acto político. Una nueva energía política, es decir, de negociar poder, debe motivar a construir renovadas estrategias

de comunicación y actuación sindical. La mayoría de trabajadores, sindicalistas, líderes sindicales desconocen el sentido y los efectos de los acuerdos comerciales. La formación y autoformación de líderes en este tema y la construcción de alianzas y nuevas coaliciones son caminos que ayudan a negociar este tipo de acuerdos.

La cláusula como punto de partida y no de llegada, desde principios de los años noventa se impulsan en Centroamérica nuevos espacios de comunicación entre las federaciones sindicales, especialmente estimulados por organismos laborales y de derechos humanos de Canadá y Estados Unidos. En el contexto de las negociaciones para firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México y el llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras), han sido realizados talleres y eventos que ayudan a informar acerca de este tipo de convenios y propician alianzas básicas.

Tal fue el caso del encuentro realizado en la ciudad de Antigua, Guatemala, donde senadores, diputados y sindicalistas mexicanos firmaron una declaración conjunta con líderes sociales y sindicalistas de los tres países del istmo. En dicha declaración (16 de abril de 1999) los firmantes establecen dos prioridades a un mismo nivel: luchar por un modelo económico mundial alternativo y exigir el reconocimiento de una agenda social que debe estar expresada en los TLC. Advierten explícitamente que demandar la aprobación de cláusulas sociales no debe sustituir ni excluir las acciones para transformaciones más profundas.

Respecto a la construcción de un modelo alternativo, las organizaciones sindicales y sociales se pronunciaron por la construcción de nuevas bases para la apertura comercial: a) que los acuerdos de libre comercio respeten los proyectos de desarrollo nacional; b) que se aprueben leyes e instituciones destinadas a regular el movimiento de capital, especialmente el especulativo. Las corporaciones transnacionales deben ser objeto de control de los Estados nacionales; y c) que el comercio y la inversión no se conviertan en objetivo en sí mismos, sino sean instrumentos "para el logro de un desarrollo sustentable y el bienestar social".

Con relación a las negociaciones específicas para la firma de TLC, la declaración propone: pactar *requisitos de desempeño* a los inversionistas extranjeros para que orienten sus inversiones según las prioridades nacionales; privilegiar la inversión productiva; incluir objetivos sociales con plazos e indicadores concretos; pactar estándares laborales y mecanismos que garanticen la dignificación del trabajador; incluir acuerdos migratorios que aseguren el respeto de los derechos de los migrantes y sus familias; pactar mecanismos para la seguridad alimentaria; garantizar el goce los derechos humanos y comprometerse a respetar la organización sindical así como la participación de la sociedad civil en las negociaciones de los TLC.

Como se observa, el movimiento sindical y social realmente existente no concibe presionar por pactos específicos sin argumentar a favor de un modelo alternativo y sin encauzar acciones al respecto. Se tiene el temor o la preocupación sobre que las *cláusulas sociales* pueden convertirse en una "*camisa de fuerza*" si se enfatiza en ellas sin contar con un programa económico alternativo. En efecto, si en la lucha por aprobar *cláusulas sociales* se crean las condiciones para desobligar a los Estados contratantes de otras obligaciones no contenidas en las cláusulas, éstas no sólo no son sostenibles sino que muy pronto dejarán de ser apoyadas por los movimientos sociales mismos.

Una vez comentados los aspectos políticos que conforman o pueden conformar el escenario para las cláusulas sociales en el área centroamericana, paso a hacer comentarios específicos a los instrumentos técnicos que las definirían.

Los derechos que incluiría la *cláusula social*, serían básicamente los contenidos en los siete convenios de la OIT: 29 y 105; 87 y 98; 100 y 111; y el 138. Los derechos a la libertad de organización y a la huelga son fundamentales, máxime en los países latinoamericanos caracterizados por una vieja historia de violación de los mismos.

Desconozco si existe algún convenio ratificado por la mayoría de países referido a higiene y seguridad; de existir, recomendaría su inclusión. En todo caso, otros

derechos son bienvenidos y cada caso particular siempre será el mejor escenario político para decidirlo.

Si estos derechos básicos integran la iniciativa y por estar contenidos en convenios internacionales de la OIT ratificados por las partes, es conveniente que la OIT participe del proceso. Al mismo tiempo y con igual importancia es necesario estructurar planes y mecanismos específicos para monitorear el rol de este organismo.

La *cláusula* social debe asegurar la inclusión de un sistema de auditoría social. La auditoría debe ser ampliada, es decir, el Estado deberá contar con un sistema de información de las empresas actualizado y accesible a la revisión ciudadana. Las auditorías realizadas por organizaciones sindicales y no gubernamentales serán incluidas en la información recabada por el panel de expertos y éste deberá convocar un período para recibir y estudiar las informaciones no gubernamentales.

Dado que el Estado difícilmente podría hacer una auditoría de sí mismo, el panel de expertos, una vez instalado en la fase de evaluación anual, recogerá los informes de la inspección de trabajo, de las organizaciones sociales y patronales si hubiera, y será responsable directo de auditar al Estado y verificar los informes sobre las compañías nacionales y multinacionales.

En última instancia, la garantía de la vigencia efectiva de la *cláusula social* dependerá de la existencia de fiscalización sindical y social. Esta fiscalización requiere de división del trabajo y organicidad básica. De nada serviría contar con una *cláusula* aprobada si no existe capacidad de las organizaciones sindicales y no gubernamentales para monitorearla o realizar, como ya se indicó, auditorías propias.

El monitoreo no es un fin en sí mismo y requiere de una metodología consistente para corroborar cómo se aplican y/o violan los convenios de la OIT que integrarán la cláusula. De modo que será necesario definir indicadores de medición, diferenciar al Estado de las compañías y fundamentar las observaciones y casos seleccionados.

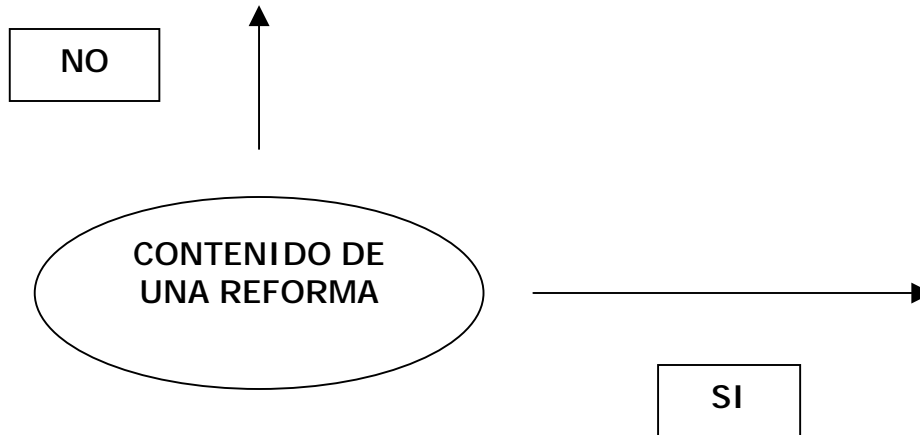
Los protagonistas de esta iniciativa necesitan también construir y fortalecer sus redes de relaciones: entre las organizaciones sindicales y no gubernamentales de los países signatarios para buscar sugerencias y presiones comunes (máxime cuando se trate de multinacionales que operan en los países signatarios); con las instancias públicas para crear escenarios de intereses comunes en la vigencia de derechos y con otras redes de derechos sociales y económicos para asegurar vigilancia internacional.

En Centroamérica de este tipo crearía cambios importantes en las maquilas, donde se abusa del trabajo infantil, se niegan derechos de organización, se reducen derechos laborales y se discriminan derechos de las mujeres. Las empresas agrícolas de exportación también se caracterizan por violar derechos de organización y contratación colectiva. Se trata de detectar previamente las áreas más vulnerables para focalizar prioridades de monitoreo y la correspondiente coordinación y división del trabajo para contar con un informe serio destinado al panel de expertos.



## ***CUADROS EXPLICATIVOS***

El cambio de una norma jurídica supone una modificación de los derechos y deberes, en este caso de los protagonistas del sistema laboral mexicano, así: “¿Quién verá disminuidos sus derechos y aumentados sus deberes? ¿Quién verá ampliadas sus facultades y reducidas sus obligaciones? La modificación concreta de las relaciones laborales ¿A costa de quién y en beneficio de quién? ¿Acaso vivimos una situación de emergencia que sólo es posible superar mediante el sacrificio de ciertos derechos estipulados por la ley? ¿Es verdaderamente indispensable, en la actual circunstancia, que los trabajadores sacrifiquen —una vez más— sus conquistas laborales? ¿Qué nueva factura se pasará a los trabajadores para resolver la crisis? ¿Por cuánto tiempo? ¿A cambio de qué? ¿Aumentará la jornada, se reducirá el salario, se suprimirá el descanso, se abolirá la sindicalización, se prohibirá la huelga?



Es de todos conocidos el nivel de desarrollo que nuestro país llegó a tener en materia social; sin embargo, la idea y práctica del “Estado benefactor” se hizo a un lado para dar paso a una época de mercado. El derecho constitucional-laboral en particular, guarda una fuerte dependencia con los fenómenos económicos y sociales, de ahí que se sustente lo plasmado en el primer párrafo. Algunos autores consideran que esa adecuación del derechos constitucional-laboral se dará en base a principios de concertación, flexibilidad y movilidad, así como con controles rigurosos de la huelga, lo cual generará un derecho constitucional-laboral compatible con un sistema en el que se substituya la protección del trabajador por la exigencia del empresario, dando paso a lo que Paul Pic ha denominado derecho industrial.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La génesis de la previsión social en México tiene su punto de partida en la lucha revolucionaria de 1910 – 1917. su primer momento culminante se localiza en las acciones y leyes que en una serie de estados de la república instrumentan y dictan las fuerzas revolucionarias en la perspectiva de mejorar las condiciones laborales y de vida de la clase trabajadora.

**SEGUNDA.-** Por tanto, se comprende que la evolución de la previsión social no transcurra de una manera uniforme a lo largo del tiempo sino que, por el contrario, haya seguido un movimiento no uniforme y desigual; periodos de rápido avance son seguidos por periodos de menor ritmo de expansión, por lo cual se ha observado una consolidación desigual de los distintos rubros que componen este sistema de protección social.

**TERCERA.-** La previsión social la podemos establecer que tiene las siguientes características:

- Nace de y para la clase trabajadora. Sostiene el derecho de clase, como parte del Derecho laboral-constitucional, proporcionando la tan deseada justicia social.
- Plasmada un principio de seguridad para los trabajadores.
- Es una obligación de los patrones, derivada de las relaciones de trabajo.
- Es una institución reparadora de los riesgos.
- En su financiamiento participa el Estado, patrones y trabajadores.
- Las aportaciones tienen carácter fiscal.
- Se administra mediante instituciones descentralizadas de carácter oficial.

**CUARTA.-** Con la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, promulgadas respectivamente en 1931 y 1943, se crearon dos herramientas fundamentales para el

avance de la previsión social. La primera de ellas, reglamentaria del artículo 123 constitucional, define las normas mínimas que deben regir las condiciones y medio ambiente del trabajo, y detalla los principios básicos de protección a los trabajadores con relación a percepciones, duración de la jornada, higiene y seguridad laboral, vivienda, indemnización por accidentes y prestaciones sociales, entre otros aspectos; además, postula el derecho esencial de los trabajadores de asociarse en sindicatos que defiendan sus intereses, y establece las instancias estatales que permitan dirimir el conflicto de intereses entre obreros y patrones y ejercer la tutela de los derechos de los trabajadores.

**QUINTA.-** Ante las restricciones que la coyuntura económica ha impuesto al desarrollo del gasto social, los esquemas de previsión social tienen a evolucionar a partir de una estrategia que enfatiza dos vertientes de acción: por una parte, la necesidad de dar prioridad especial a rubros tales como salud y protección al consumo y al salario de los trabajadores, a fin de amortiguar los efectos de la crisis en tales áreas; por otra, la importancia de avanzar aceleradamente en ámbitos tales como la seguridad e higiene en el trabajo y la capacitación y adiestramiento, a fin de coadyuvar al logro de mejores niveles de productividad, aspecto clave para la consecución de los cambios que requiere el aparato productivo del país. Cabe destacar que tales vertientes deben responder a la necesidad de hacer más eficiente la infraestructura existente, disminuir costos, y elevar el rendimiento y la propia cobertura de los servicios que se ofrecen a la población.

**SEXTA.-** La globalización ha generado cambios significativos en las estructuras e instituciones económico-financieras, sociales, laborales, educativas y políticas; transformaciones marcadas al menos por tres procesos principales:

- La reducción del carácter social del Estado que implicó la desreglarización de la economía, el redimensionamiento del Sector Público, la privatización y la extranjerización de las empresas estatales y los recursos naturales;
- La apertura e integración de los aparatos productivos, los mercados y los sistemas de vida a instancias multinacionales de diversas dimensiones (regional, subcontinental, transcontinental); y
- La reestructuración productiva, la recomposición de los procesos de trabajo y la flexibilización de las relaciones laborales asociadas a la intensa innovación tecnológica que hoy llevan a hablar, incluso del fin de la era del trabajo.

**SÉPTIMA.-** Para lograr una adecuación del marco de la Previsión Social en la globalización es necesario marcar una estrategia para la transformación de la legislación laboral:

- Organizar el trabajo de acuerdo con las exigencias actuales del desarrollo tecnológico, de la mundialización de la economía;
- Modernizar la impartición de la justicia laboral para tener procedimientos ágiles y eficaces que faciliten la solución de conflictos obrero patronales; y
- Actualizar las instituciones laborales para que la STPS no sea un obstáculo en el desempeño de las empresas, sino promotora de la actividad productiva.

**OCTAVA.-** De lo anterior podemos diagnosticar que el contenido de la previsión social debe ser:

- El problema de la educación, ya que el constituyente del 17' sabía del analfabetismo que existía en los campesinos y trabajadores, por lo que la legislación laboral-constitucional sería incompleta si no se consignaba esta obligación de los patronos o empresas para sostener escuelas en los centros

de trabajo, así se decreto en la fracción XII de la Declaración de Derechos Sociales de 1917.

- El servicio de empleo gratuito para los trabajadores, que se encuentra consagrado en la fracción XXV del artículo 123 constitucional que establece lo siguiente”: El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular. En al prestación de este servicio se tomará en cuanta la demanda de trabajo, y, en igual de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingreso.”
- Las normas reguladoras del trabajo de las menores y mujeres, establecidas en las fracciones III y V del artículo antes mencionado. Ya que el derecho protector del trabajo de menores surge de la necesidad “de preservar la estirpe, desarrollar los recursos humanos y evitar la explotación de las llamadas medias fuerzas de trabajo.

**NOVENA.-** Me parece importante poner en perspectiva los aspectos fundamentales de la cuestión sobre mi trabajo de investigación:

- El desempleo y la difícil situación económica del país no pueden ser atribuidos a deficiencias, anacronismos o lagunas de la legislación del trabajo.
- Los derechos de los trabajadores no han sido una concesión graciosa del poder público ni de los patrones, son resultado de una larga y difícil lucha que parte de la represión por parte de un Estado restringido a ser vigilante del orden público y defensor de los principios de la libre competencia, de la autonomía de la voluntad y de la igualdad de las personas ante la ley. En el Estado Liberal no había más que la tutela de los derechos individuales; los derechos de grupo y los derechos sociales constituyen un obstáculo para el

desarrollo de los individuos. Contra esta visión tuvieron que contender los trabajadores. Ahí está la historia para confirmarlo.

- Ciertamente se han dado abusos y desviaciones en el ejercicio de los derechos laborales, particularmente en los de carácter colectivo: los contratos colectivos de protección o los líderes sindicales, enriquecidos con el desempeño de su cargo, son claro ejemplo. Sin embargo, antes que una cuestión del texto legal, es un problema de corrupción y de falta de cumplimiento de las disposiciones de la ley por parte de algunas de las autoridades del trabajo.
- Vale la pena recordar que entre los principios de la ostentosamente denominada *nueva cultura laboral* oficializada en 1996, se incluyeron entre sus objetivos centrales la revaloración del trabajo humano, otorgándole la dignidad que le corresponde; el pleno cumplimiento de los derechos constitucionales, legales y contractuales de carácter laboral; y dirimir las controversias ante los órganos jurisdiccionales encargados de impartir la justicia laboral.}
- Con esto, planteado como novedad, se pretende ignorar que esos postulados fueron incorporados al orden jurídico nacional desde 1917 en la Constitución y en 1931 en la primera Ley Federal del Trabajo.
- En el mismo sentido, no se puede buscar contar con nuevas normas laborales desconociendo la razón de ser de las actuales. Un argumento económico no es suficiente para cancelar las expectativas justificadas de los millones que viven y sobreviven gracias al trabajo.

**DÉCIMA.-** El derecho es un instrumento para el cambio y por ello, debe tener la capacidad de adecuarse a las necesidades de la evolución social. Así ocurre con las normas laborales que requieren modernizarse.

**UNDÉCIMA-** En este orden de ideas, pudieran distinguirse varios aspectos de la legislación del trabajo:

- a) Los Derechos Individuales, que deben considerarse irreversibles.
- b) Las Instituciones colectivas: el sindicato, el contrato colectivo de trabajo, el contrato ley y la huelga, en los que pudieran corregirse diversas cuestiones. En el primero, plantear una mayor participación de los trabajadores, el voto secreto y una forma eficaz de exigir responsabilidad de sus dirigentes. En el segundo, cerrar las puertas a los contratos de protección. Considerar la desaparición de los contratos ley y hacer ajustes al derecho de huelga. Baltazar Cavazos Flores al expresar su preocupación por los que llamó *pendientes en la agenda laboral*, hace 10 propuestas específicas en materia de huelga.
- c) El Derecho Procesal del Trabajo. La propuesta de un Código de Procedimientos del Trabajo busca lo que pudiera considerarse una Reforma *Light*: separar el aspecto procesal del derecho sustantivo, que en realidad así está en la vigente Ley, del que Títulos catorce y quince se ocupan del Derecho procesal del trabajo y de los procedimientos de ejecución. Separemos esos casi 300 artículos, agreguemos del Título once lo relativo a las Juntas, más el Título doce que se refiérela personal jurídico de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Título trece que se ocupa de los representantes de los trabajadores y de los patronos, otros 90 artículos, llamémosles Código de Procedimientos y ya está.



**DÉCIMO SEGUNDA.-** Considero que sería importante incluir en los Tratados Comerciales que signe México una *cláusula social*, que no sería otra cosa que un instrumento de control, para la defensa de los derechos de los trabajadores frente a un Estado empresarial y solo viendo por los intereses globales.

• **FUENTES LEGISLATIVAS.**

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Copila IV, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999 (disco óptico)*
2. *Ley Federal del Trabajo, Compila IV, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999 (disco óptico)*
3. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Compila IV, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999 (disco óptico)*
4. *Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, Compila IV, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999 (disco óptico)*
5. *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Compila IV, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999 (disco óptico)*
6. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. [www.secofi.tratados.mx](http://www.secofi.tratados.mx)*
7. *Tratado de Libre Comercio México - Unión Europea. [www.secofi.tratados.mx](http://www.secofi.tratados.mx)*
8. *Tratado de Libre Comercio México - Israel. [www.secofi.tratados.mx](http://www.secofi.tratados.mx)*
9. *Tratado de Libre Comercio México - Chile. [www.secofi.tratados.mx](http://www.secofi.tratados.mx)*
10. *Tratado de Libre Comercio México - Colombia. [www.secofi.tratados.mx](http://www.secofi.tratados.mx)*
11. *Tratado de Libre Comercio México - Venezuela. [www.secofi.tratados.mx](http://www.secofi.tratados.mx)*
12. *Tratado de Libre Comercio México - Costa Rica. [www.secofi.tratados.mx](http://www.secofi.tratados.mx)*
13. *Tratado de Libre Comercio México - Bolivia. [www.secofi.tratados.mx](http://www.secofi.tratados.mx)*
14. *Tratado de Libre Comercio México - Nicaragua. [www.secofi.tratados.mx](http://www.secofi.tratados.mx)*
15. *Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. ediciones Andrade 2000*
16. *Acta Constitutiva de la Organización Internacional del Trabajo. [www.jurídicas.unam.mx](http://www.jurídicas.unam.mx) / [www.juslab.unam.com](http://www.juslab.unam.com)*

• **OBRAS GENERALES**

1. *Cámara de Diputados, LII Legislatura, Los Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 1985.*
2. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada, México, Tomo I-V, Edit. Porrúa, 2003*
3. *Diccionario de la Real Academia Española. <http://www.rae.es>*
4. *Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Edit. PORRUA, 2000*
5. *García Pelayo y Gross, Ramón, Pequeño Larousse Ilustrado en Color, Larousse, 1980.*

• **BIBLIOGRÁFICAS**

1. *Alcalá-Zamora y Castillo, N., y Guillermo Cabanellas, Tratado de política laboral y social, t. III, Buenos Aires, Heliasta, 1976.*
2. *Álvarez del Castillo, Enrique, "Tendencias del derecho mexicano del trabajo. Proyección de las instituciones protectoras del trabajo individual", publicado en Derecho latinoamericano del trabajo, t. II, México, UNAM, 1974.*
3. *Barajas Montes de Oca, Santiago, "Derecho del trabajo", El derecho en México. Una visión de conjunto, t. I, México, UNAM, 1991.*
4. *Bojórquez, Juan de Dios, Crónica del Constituyente, 2 da. Edición, México, s/e 1967.*
5. *Breña Garduño, Francisco, Ley Federal del Trabajo, 2a. ed., México, Harla, 1988; Briceño Ruiz, Alberto, Derecho mexicano de los seguros sociales, México, Harla, 1987.*
6. *Burgoa, Ignacio, Las garantías individuales, 23a. ed., México, Porrúa, 1991;*
7. *Buergenthal, Thomas, Manual de Derecho Internacional Público, Fondo de Cultura Económica, 1994.*
8. *Carpizo, Jorge, La Constitución mexicana de 1917, México, UNAM, 1980.*
9. *Cabanellas, Guillermo y Mozart V. Russomano, Los conflictos de trabajo y su solución, Buenos Aires, Heliasta, 1979.*

10. *Cavazos Flores, Baltasar*, 35 lecciones de derecho laboral, México, Trillas, 1985.
- 11....., El artículo 123 constitucional y su proyección en Latinoamérica, México, Editorial Jus, 1976.
12. . ., Nueva Ley Federal del Trabajo, tematizada y sistematizada, 10a. ed., México, Trillas, 1981.
13. *Cueva, Mario de la*, El nuevo derecho mexicano del trabajo, México, Porrúa, 1972.
- 14....., El nuevo derecho del trabajo, t. II, 6a. ed., México, Porrúa, 1988; idem, Derecho del trabajo I, México, Porrúa, 1985.
15. *Cruz Villalón, Jesús, José Manuel Gómez Muñoz*, Legislación Laboral de la Unión Europea, España, Tecnos, 1996.
16. *De Buen, Nestor*, *Derecho del Trabajo*, t. I y II, México, PORRUA, 1999.
- 17....., Concertación Social, Reconversión y Empleo, México, PORRUA, 1988.
- 18....., Derecho Procesal del Trabajo, México, PORRUA, 1994.
- 19....., El Derecho Administrativo Laboral y la Administración Pública del Trabajo en México, México, PORRUA, 1994.
- 20....., Razón de Estado y Justicia Social, México, PORRUA, 1991.
- 21....., Seguridad Social, México, PORRUA, 1995.
- 22....., Sindicatos, Democracia y Crisis, México, PORRUA, 1985.
23. *Ferrari, Francisco de*, Derecho del trabajo, vol. I, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1976.
24. *García Abellán, Juan*, Introducción al derecho sindical, Madrid, Aguilar, 1961.
- 25....., Derecho de conflictos colectivos de trabajo, Madrid, Instituto de Estudios Políticos 1969.
26. *García Ramírez, Sergio*, "Tres textos precursores en el constitucionalismo social", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, nueva serie, año I, núm. 1, UNAM, 1968.

27. *Giner , Salvador, Sarasa, Sebastián*, Buen Gobierno y Política Social, ARIAL CIENCIA POLÍTICA, Barcelona, 1997.
28. *Guerrero, Euquerio*, Manual de derecho del trabajo, 6a. ed., México, Porrúa, 1973.
29. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, La Dimensión Jurídica de los Derechos Humanos, Costa Rica, IIDH, 1995 (disco óptico)
30. *Lastra Lastra, José Manuel*, “¿Expira el Estado social o de bienestar?”, Revista Artículo 123 Constitucional, de la Junta de Conciliación y Arbitraje, México, 1992.
31. ...., “Características generales del derecho de la seguridad social”, Revista Testimonios, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Puebla, año I, núm. 1, noviembre 1991.
32. ...., Derecho sindical, México, Porrúa, 1991.
33. *Luca Tamajo, Rafael de*, Flexibilidad del trabajo en los países de la CEE, trabajo colectivo publicado en homenaje al maestro Mozar V. Russomano, México, UNAM, 1988.
34. *Marti Bufill, Carlos*, Derecho de seguridad social, Madrid, 1964.
35. Nápoli, A. Rodolfo, Manual de derecho sindical, Buenos Aires, La Ley, 1969.
36. *Netterm F.*, La seguridad social y sus principios, México, IMSS, 1982.
37. *Ordoñez Ciefuentes, José Emilio*, La Opinión Consultiva de la Corte de Guatemala sobre la constitucionalidad del convenio 169 de la OIT, UNAM, México 1998.
38. *Rodríguez Tovar, José Jesús*, Derecho mexicano del seguro social, México, Escuela Libre de Derecho, 1989.
39. *Rubio Llorente, Francisco*, Derechos Fundamentales y principios constitucionales, Madrid, España, Ariel Derecho, 1995
40. *Rubinstein, Santiago*, Desempleo, derecho al trabajo y política de empleo, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1984.
41. *Sánchez León, Sergio*, Derecho mexicano de la seguridad social, México, Cárdenas Editor, 1987.
42. *Santos Azuela, Héctor*, Curso inductivo de derecho sindical y del trabajo, México, Porrúa, 1990.

43. *Trueba Urbina, Alberto*, La Primera Constitución político-social del mundo, México, Porrúa, 1971.
44. ...., Nuevo derecho del trabajo, 3a. ed., México, Porrúa, 1975.
45. ...., Ley Federal del Trabajo, 66a. ed., México, Porrúa, 1991.

- **INFORMÁTICA**

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Copila IV, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999 (disco óptico)*
2. *IUS 2002, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2002.*
3. *Acervo Jurídico, Software Studio, México, 2003.*
4. [www.google.com](http://www.google.com)
5. [www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx)
6. [www.tododederecho.es](http://www.tododederecho.es)
7. [www.aulex.com](http://www.aulex.com)
8. [www.infojus.com.mx](http://www.infojus.com.mx)