

320809  
29  
20j-



# UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL TLALPAN  
ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.

## LA INOBSERVANCIA DE LA PREVISION SOCIAL EN DETRIMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

REVISADO POR  
TALPA DE DERECHO

### TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

### LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ANTONIO LEANDRO DE LA LANZA ITURRIAGA

Asesor: Lic. Antonio Durán Guzmán

México, D. F.

1992



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

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

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

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

# LA INOBSERVANCIA DE LA PREVISION SOCIAL EN DETRIMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

## INTRODUCCION

### CAPITULO I

#### ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PREVISION SOCIAL EN MEXICO

- 1) EPOCA PREHISPANICA
- 2) EPOCA COLONIAL
- 3) EPOCA INDEPENDIENTE
- 4) EPOCA PRE-REVOLUCIONARIA
- 5) LA REVOLUCION DE 1910
- 6) EPOCA POST-REVOLUCIONARIA

### CAPITULO II

#### LA PREVISION SOCIAL EN RELACION CON LA SEGURIDAD SOCIAL

- 1) CONNOTACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL
- 2) ESTABLECIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA
- 3) ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO
- 4) FRACCION XXIX DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y SU REFORMA
- 5) LA LEY MEXICANA DEL SEGURO SOCIAL

### CAPITULO III

#### LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LA PREVISION SOCIAL

- 1) SURGIMIENTO
- 2) ESTRUCTURA
- 3) LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LA PREVISION SOCIAL

### CAPITULO IV

#### LAS COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE Y SU IMPORTANCIA EN LA PREVISION SOCIAL

- 1) ASPECTOS NORMATIVOS DE LA SEGURIDAD E HIGIENE
  - A) FRACCION XV DEL APARTADO "A" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL
  - B) LEY FEDERAL DEL TRABAJO
  - C) REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO
- 2) ACTIVIDADES DE LA COMISION DE SEGURIDAD E HIGIENE

### CAPITULO V

#### LA INOBSERVANCIA DE LA PREVISION SOCIAL EN DETRIMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

- 1) CONCEPTO DE LA PREVISION SOCIAL
- 2) DISPOSICIONES JURIDICAS EN MATERIA DE PREVISION SOCIAL
  - A) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917
  - B) LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931
  - C) LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970

3) LA INOBSERVANCIA DE LA PREVISION SOCIAL EN  
DETRIMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

- A) LA MORTALIDAD POR RIESGOS DE TRABAJO.  
COMPARACION INTERNACIONAL
- B) DEFICIENTE DIFUSION A LA PREVENCIÓN DE  
ACCIDENTES DE TRABAJO.
- C) EL IMPULSO A LA PREVISION SOCIAL, FACTOR DE  
DESARROLLO EN LAS FUERZAS PRODUCTIVAS DE NUESTRO  
PAIS

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

## INTRODUCCION

Este trabajo elaborado para la obtención del título de Licenciado en Derecho, denominado "La Inobservancia de la Previsión Social en detrimento a la Productividad", en el cual pretendo aportar el medio por el que la Previsión Social sea garantía de Seguridad para el trabajador y el conducto de mayor producción en la Industria y crecimiento económico en nuestro país.

Algunas disposiciones de la Previsión Social se remontan a la época Colonial, cuyos objetivos se encuentran destinados a la protección del indígena, sin embargo, su aplicación fue restringida por la corrupción de los españoles, no obstante, esos conceptos fueron trascendentales durante su desarrollo. Desde las postrimerias del siglo pasado, se ha visto una evolución en este campo, consecuentemente en nuestros días, el principal objetivo de la Previsión Social es el proporcionar la mayor atención, seguridad e instrumentos que complementen la remuneración del trabajador, así también la aplicación eficiente de aquellas normas que prevengan el daño físico o la muerte, que por un descuido o por no cumplir las mínimas medidas de Seguridad e Higiene que se establecen, provocan no sólo la inestabilidad económica y moral del trabajador sino la de su familia.

La Previsión Social constituye un conducto indispensable para alcanzar la mayor seguridad en el trabajo cotidiano, ya que de éste se alcanza el principal medio de subsistencia. Por lo tanto, el trabajador al recurrir a las normas preventivas podrá alcanzar niveles máximos en su quehacer laboral, siendo copartícipe de una aceptable y benéfica productividad, que le dé oportunidad de disfrutar de mayores utilidades.

Este proceso se encuentra avanzado en países como Gran Bretaña, Francia, España, Alemania y Japón entre otros. En cuanto al Continente Americano, podemos citar a Canadá y a los Estados Unidos de Norte América, y respecto a los países en vías de desarrollo, nos encontramos que en forma paulatina se cumplen los regimenes de Previsión Social, no obstante la existencia y vigencia de sus normas.

En la República Mexicana, son importantes las actividades que realizan el Estado, trabajador y patrón, que interesados en el trinomio: Capacitación, Seguridad y Productividad, posibilitan alcanzar la modernidad para librar los graves obstáculos que merman la vida del trabajador, considerándolo como la más importante fuerza productiva de la sociedad. Sin embargo, nos encontramos con reportes estadísticos, que en el ámbito internacional nuestro país ocupa posiciones preocupantes como generador de accidentes de trabajo, en

razón al incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Federal del Trabajo, en lo que respecta a la Previsión y Seguridad Social.

El desarrollo industrial y el consiguiente aumento de la población trabajadora, han multiplicado la intensidad y la importancia de los riesgos, no sólo de los denominados profesionales, sino de los que ineludiblemente afectan a los conglomerados sociales que no tienen para subvenir a sus necesidades, a otra fuente que no sea el salario y viven por esa causa, en condición de permanente limitación. Cada día, el porcentaje de población expuesta a las contingencias derivadas del trabajo, adquiere importancia progresiva en la medida en que la evolución económica del país se acelera. Este fenómeno se observa, sobre todo después de 1910 en que la industria adquiere los métodos y el ritmo moderno de producción.

La transformación de la Industria, revela esfuerzos que el hombre ha venido desarrollando para crear y apoyarse en la máquina de trabajo, que no sólo economiza la energía del trabajador y procura una actividad más rápida y eficiente, sino que aumenta los medios para obtener mayor satisfacción a las necesidades de la población, y por lo tanto, ha provocado la concentración de capitales de inversión en grandes

factorías y un núcleo extenso de trabajadores, ambos estrictamente vinculados en la gran actividad a realizar en esos centros de trabajo.

Derivada de estas condiciones, ha sido constante la preocupación de la sociedad, por la expedición de normas legales que garanticen el cumplimiento de la Previsión Social.

En este trabajo reitero la búsqueda de la seguridad física y económica, como medio para alcanzar la productividad, siempre con el trabajador y no a costa de él, con el respeto inalienable a la dignidad de su ocupación útil, y encontrar un mejor nivel de vida dentro del trabajo, considerando también, su responsabilidad al haberse comprometido a laborar dentro de la sociedad; pues patrones, trabajador y autoridad, tienen la obligación de proteger con la Previsión Social el equilibrio de los factores de la producción, sin tratar de eludir esa responsabilidad, que de no tomarla en cuenta, sería nugatoria la aplicación de la justicia social.

Además habremos de madurar, en incluir conceptos como: la calidad del producto o servicio, flexibilidad, competitividad y calidad de vida en el trabajo, todo esto como resultado del interés en cumplir con las normas vigentes de la Previsión Social.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PREVISION SOCIAL EN MEXICO

1.- **Epoca Prehispánica.**- No hay indicios exactos respecto a las condiciones de trabajo, sin embargo existen algunas referencias a las distintas actividades a que se dedicaban los habitantes del Imperio Azteca: el artesano que elaboraba diversos artículos con plumas de aves, el pintor, herrero, sastre, mercaderes, el fabricante de calzado entre otros; ahora bien, el obrero y artesano, iniciaban su oficio como aprendices y se autorizaba exclusivamente a aquellos que se dedicaran a alguno de esos oficios en el que hubiera aprendido previo reconocimiento obtenido a través de un examen.

Sin embargo, nuestra raza mexicana, demostró gran valor en la guerra, destreza en el manejo de las armas, excelente organización política, jurídica y administrativa, así como, notable estructura hacendaria y su economía se basaba en la agricultura, debido al desconocimiento para emplear el hierro y el acero, su actividad consistía en la utilización de la piedra, y este subdesarrollo industrial daba por consecuencia, un

subdesarrollo laboral, por lo tanto, al no contar con instrumentos de producción lo suficientemente resistentes, se veían sometidos al tratamiento manual y a lo más que podía llegarse era a la existencia de "talleres y gremios muy semejantes a los de la Europa Medieval".

- a) Tlatocalli o tierra del Rey.
- b) Pillali o tierra de los nobles.
- c) Mitlchimalli o tierra para la guerra.
- d) Tectalpan o tierra de los Dioses.
- e) Altepetlalli o tierra del pueblo.
- f) Calpullali o tierra de los barrios.

El Altepetlalli eran las tierras destinadas a la población cuya función era el beneficio social y para aquellos que pertenecía al Calpullali, quienes tenían la obligación de trabajarlas.

Así pues, el producto generado se destinaba a la constitución de fondos a beneficio de la comunidad y también para cubrir gastos de servicio público.

Respecto a las condiciones económicas y sociales de los trabajadores en el mundo indígena prehispánico nos ilustra Cánovas: "puede afirmarse que no existiendo la

moneda sino en forma muy rudimentaria y aplicada exclusivamente a actos de comercio, no existieron tampoco problemas de asalariados ni de acumulación de capitales y menos de relaciones entre patrones y obreros pues incluso a los esclavos, que se dedicaban fundamentalmente a trabajos agrícolas, tenían derechos que los colocaban en situación privilegiada en comparación con los siervos de la Europa Medieval y con los esclavos de la antigua Europa, y los únicos que eran empleados en trabajos pesados eran los tamemes o cargadores debido a que no se conocía otra fuerza de transporte que la humana."(1)

Se puede afirmar, como un antecedente probable a la Previsión y Seguridad Social, los fondos de ahorro, contenidos en las denominadas Cajas de Comunidades Indígenas, creadas por los mexicas las cuales estaban destinadas a los servicios municipales y religiosos de la comunidad a la enseñanza, atención médica gratuita en protección a los ancianos y desvalidos. Sin embargo, dichos ahorros, por encontrarse más a la seguridad social que a la Previsión, lo veremos en su contenido, en el tema respectivo.

---

(1) Apuntes de Seguridad Social, Lic. Antonio Durán Guzmán, 1988, México, D. F.

Hernán Cortés, en su segunda carta de relación al Rey Carlos V, manifiesta: "que en Tenochtitlán, personas trabajadoras y maestros de oficios, se encuentran a disposición de quien los alquile por sus jornales."(2)

Afirma Herbert Spencer, que tanto "los artesanos como los obreros, constituían gremios, los cuales tenían una jurisdicción en la ciudad, un jefe, un dios tutelar y sus ceremonias exclusivas, en donde se presume que coordinaba la demarcación del artesano y obrero, además de fungir como un moderador o juez de algún conflicto."  
(3)

Se concluye que en esta época por demás original y considerando su aspecto político-místico-religioso, no obstante, pese a la existencia de la escolaridad, es posible que se establecieran relaciones determinadas de trabajo con artesanos y obreros que ofrecían sus servicios; no así respecto a medidas de previsión social.

2.- Época colonial.- A raíz de la conquista, España tenía que difundir y poner en marcha medios legales por los

- 
- (2) Cartas de Relación de la Conquista de México, Buenos Aires Argentina 1945, pag. 71  
(3) El Derecho Precolonial en México, México, D.F. 1937, pag. 52

cuales se organizara la estructura social y económica de la Colonia. La conquista de América, según Salvador Toscano fue "empresa renacentista, encargada a españoles en los que revivía el espíritu medieval", (4) ellos hicieron aparecer un sistema de protección, de defensa contra la inseguridad.

Se iniciaron los repartimientos con el objeto de calmar a los españoles descontentos, por lo que a cada colono se le otorgó un grupo de aborígenes para que se dedicaran a la labranza, y en beneficio de los invasores, lo cual se hizo costumbre por lo que la Reina "Isabel la Católica", condenó y ordenó a gobernadores y autoridades menores, su libertad absoluta, y de acuerdo con los caciques les fijaban un tributo que debían satisfacer como vasallos, libres, compelidos a trabajar, pagándoles a cada uno un salario justo, intento de libertad que fracasó pues el indio al hacer uso de ese derecho, abandonó las tierras de labranza y evitó cualquier contacto con los españoles, lo que ocasionó la modificación de esa política en el año de 1503, consistiendo esta última en autorizar meramente los repartimientos para reincorporar al aborígen a las tareas propias del campo.

---

(4) Apuntes de Seguridad Social, Lic. Antonio Durán Guzmán, 1988, México, D. F.

En comunicación dirigida a Diego de Colón por Fernando el Católico, en el año de 1599, lo facultó para implantar el sistema de repartimiento, con la salvedad de que el trabajo del nativo fuese aprovechado en forma normal, sin llegar al abuso, convirtiéndose el repartimiento en encomienda, al establecer "para que las tales personas a quienes así se encomiendan se sirvieran de ellos en cierta forma y manera", encomienda que fue en España una institución de protección, derivada de la manopuesta que era la "facultad del señor de conferir a un vasallo la facultad necesaria para que, en nombre suyo, y bajo su inmediata dependencia ejecutare un derecho, encomienda que en principio fue la natural protección que el señor debía a las personas y bienes de sus vasallos, y su origen probable esté en la recomendación de las leyes germánicas; en el tenor del pequeño propietario; que las personas se recomiendan a un noble, rey, conde, obispo y en ciertos casos obedecía a una necesidad." (5)

El colonizador y el conquistador con ansia de poder y riqueza, comenta Fray Jerónimo de Hendieta, convirtió a la encomienda en original sistema de protección, en esclavitud, en explotación irracional de los indios.

(5) Apuntes de Seguridad Social, Lic. Antonio Durán Guzmán, 1988, México, D. F.

Fray Bartolomé de las Casas, Fray Juan de Zumárraga, Fernando de Santillan, de la Real Audiencia de Lima, el Padre Antonio de Montesinos, al predicar contra los abusos del repartimiento, consiguió en 1512, se publicaran ordenanzas para proteger a los indios, conocidas como las "Leyes de Burgos".

El Padre Francisco Victoria, con su "Relectio Indis", influyó en la opinión real y la Española, a fin de que se legislara en protección y humanización del trabajo para el aborigen, pues se eludía cumplir con algunas disposiciones ya dictadas.

La protección que se quiso dar al nativo fue por conducto de las autoridades coloniales, los encomenderos, el sistema económico y los métodos retributivos del trabajo.

Si bien es cierto, que algunos de los monarcas españoles acudieron en defensa de los indios, también la acción y la conducta de encomenderos realizaban actividades corruptas y violentas, además de funcionarios venales que en la carne de los indios saciaban sus apetitos.

Se crearon las "Leyes de Indias" cuya inspiración se debe a la reina Isabel "La Católica", años antes que la de Francia, en 1789, o que las Constituciones Norteamericanas de Virginia de 1774 y Massachusetts de 1776, destinadas a la protección del nativo de América. Aún cuando esta legislación de Indias involucró en su contenido disposiciones sociales avanzadas e inclusive con vigencia actual, para cualquier sistema jurídico laboral que se jacte de ser desarrollado, no se llevaron a cabo a la realidad, en virtud de que en los primeros años de la Colonia hubo confrontación entre las autoridades y los grupos misioneros, como resultado de actividades corruptas de las autoridades y los encomenderos, otras veces por la justificación de Carlos V o su Corte en cuanto a la ignorancia misma de la ley, y principalmente la falta de reconocimiento a disposiciones referentes a la igualdad de derechos.

Esta legislación, sin embargo, contenía disposiciones fundamentales de Previsión Social, tales como:

- a) Descansos semanales.
- b) Reducción de la jornada de trabajo a 8 horas.
- c) El pago debía ser en dinero y no en especie, además del derecho a cobrar el séptimo día.

- d) Se propuso fijar el salario, mediante disposición del virrey Enríquez en el año de 1576.
- e) La protección a la mujer encinta, así como, la edad mínima para ser admitido al trabajo, que era de 14 años.
- f) Proporcionar habitaciones higiénicas y separadas para los dos sexos, por todos los dueños de esclavos, además de la obligación de destinar otra pieza abrigada para los enfermos.
- g) La obligación de dar atención médica, así como proporcionar descanso con goce de salario por enfermedad.

No obstante, que este ordenamiento legal cuyo noble objetivo alcanzaba medidas suficientes de protección y decoro, no logró su aplicación, tal y como lo indicara Hans Kelsen: "que era la Ley más generosa que haya dictado un reinado victorioso sobre un pueblo, vencido, sin embargo, dicha Legislación prototipo de Leyes, mantiene su pureza intacta por falta de aplicación en la realidad circundante". Muy lejos, estaban los reyes y demasiado débiles eran los misioneros para luchar, con visos de éxito contra la corrupción y explotación de los colonizadores que despojaban al indio.

Si la legislación de Indias se hubiera aplicado adecuadamente, tal como lo habían previsto el Rey, el real y el supremo consejo de Indias y la Casa de Contratación de Sevilla, se habría protegido, integralmente al aborigen y esbozado un sistema distinto y tolerante de la conquista. No obstante, se previó el sistema de fomento protección y fundación de hospitales u hospicios para a atención del español e indigenas.

En 1573, se ordenó que en los nuevos centros de población, se construyeran hospitales, señalando sitios y lugar para la Casa Real de Consejo y Cabildo, Templos y puerto, distribuidos de tal forma, que en tiempo de necesidad se puedan ayudar las unas a los otras; el hospital para pobres, y enfermos no contagiosos, se encuentra junto al templo y por el claustro el hospital para internos contagiosos, y pongan el hospital en parte que ningún viento dañoso pasando por él, vaya a herir a la demás población, y si se edificare en lugar levantado será mejor; lo anterior demuestra el sistema para la prevención de contagio y por ende prevenir posibles riesgos, consideramos un sistema de previsión deficiente en esta época ya que nunca llevada a la práctica no aportó para ese pueblo conquistado política y religiosamente, beneficio alguno, sino por el contrario

continuaron los excesos de los españoles en la explotación de los indios. Sin embargo, quedarán como antecedente de la Seguridad Social actual.

Un posible desarrollo social cultural y económico del aborígen respectó a su nuevo sistema de vida estilo español, se encuentra en la Obra realizada por los misioneros.

- a) Fray Vasco de Quiroga.- De su propio peculio fundó un hospital a dos leguas de la capital, por Santa Fe y en Michoacán fundó otro análogo.
- b) Fray Pedro de Gante.- Adiestró en oficios, fundó una escuela para niños, además enseñó la manera de incrementar actividades a efecto de obtener ganancias.
- c) Fray Francisco de Tembleque.- Su obra principal, consistió en la construcción de un acueducto para llevar agua a la ciudad de Otumba, desde los manantiales de Zempoala.

3.- **Epoca Independiente.-** El Derecho español continuó aplicándose en la primera mitad del siglo XIX, sin que

se dieran normas que garantizaran los derechos de los trabajadores.

Algunos de los elementos fundamentales que originaron el movimiento independentista mexicano, se exponen a continuación:

- a) El Liberalismo Mexicano, que cobró fuerza e importancia a principios del siglo XIX, al iniciarse un gran movimiento que concluiría con la proclamación de la soberanía de un pueblo independiente.
- b) Los criollos que esperaron derechos y obligaciones iguales a los otorgados a los españoles, se levantaron en contra de la opresión y de la injusticia.
- c) Tanto criollos y mestizos esperaron el momento, para quitarse el yugo que pendía sobre ellos, exigiendo la consolidación independiente, que les permitiera alcanzar niveles superiores de vida, y tener un gobierno legítimo que velara por la seguridad y protección popular, sin importar su procedencia.
- d) La prensa se encontraba sujeta a censura.

La independencia daba sus primeros pasos sobre documentos probablemente insuficientes para la crisis que aquejaba en esos momentos la nación, como era el caso de la Constitución de Cádiz.

La Constitución española expedida por las Cortes de Cádiz en España el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, no se establece norma alguna, sobre previsión social, ni tampoco relativa a la libertad de trabajo.

La Constitución citada fue seguida por diversos ordenamientos, tales como la Constitución de Apatzingan de 1814; la Constitución Federativa de 1824; las Bases Constitucionales de 1843; las bases de Santa Anna de 1853, El Estatuto Orgánico de Commonfort de 1856; la Constitución de 1857; las Leyes de Reforma de Benito Juárez 1859; el Estatuto Provisional del Imperio 1865.

Durante este episodio independentista, no era posible establecer y desarrollar disposiciones e instituciones destinadas a la previsión y servicios para el bienestar social, y tampoco a una seguridad económica de la población, ya que el país no tenía segura su libertad y por lo tanto su independencia, fue con motivo de formar

un gobierno propio y consolidarse política y económicamente.

En el México colonial, hubo preocupación por humanizar el trabajo del indígena, no solamente por frailes, sino también de parte de algunas autoridades como los virreyes Francisco de Croix, Bucareli, Matias Galvez, Martín Mayorga, los cuales dictaron medidas de protección en el trabajo y en las enfermedades, e impusieron castigos de capataces y amos que las violasen. En la difícil y trágica etapa del México Independiente la población trabajadora fue descuidada y no habiendo control, es lógico que cualquier iniciativa careciera de un sistema de previsión y seguridad.

Aún suponiendo que la nación se hubiera desenvuelto en un ambiente menos violento, debido a los principios del liberalismo, la situación de la clase trabajadora no habría sido mejorada, pues los patrones tenían plena libertad de acción para el trato de sus subordinados, lo que implicaba una explotación inhumana.

Por la carencia de asistencia, tanto por las autoridades como de los patrones, se empezaron a esparcir distintas enfermedades contagiosas, ante esta situación hizo que

en diversos sectores obreros, formarán sociedades mutualistas, con las que los trabajadores podían obtener alguna elemental asistencia, derivada de su propia cooperación.

A la muerte de Hidalgo, Don José María Morelos y Pavón tomó la tripartura del movimiento de independencia, promulgó con éxito la promulgación el Acta de la Declaración de Independencia, en el Congreso de Chilpancingo de noviembre de 1813, en el cual manifestó que México se liberó de la dominación española y regiría su propio destino con los principios de libertad, igualdad y fraternidad.

El 14 de septiembre de 1814, surge la Constitución de Apatzingan, en la que el generalísimo José Ma. Morelos y Pavón, en el documento que la historia conoce con el nombre "Sentimientos de la Nación" expresa: la necesidad que se modere la opulencia y la indigencia, que se mejore el jornal del pobre, que se mejoren sus costumbres, es decir, se preven una serie de normas que hoy están incluidas en programas de previsión y seguridad social, tal como están también, la lucha contra la esclavitud, porque se establecen principios de igualdad, en el disfrute de bienes y servicios.

Agustín de Iturbide el 24 de febrero de 1821, promulga el "Plan de Iguala", en donde se establece la libertad del ciudadano para optar por cualquier empleo.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, del 18 de diciembre de 1822, no contiene disposiciones a posibles derechos laborales, menos aún de Previsión Social.

La Constitución de 1824, las Constituciones Centralistas de 1836, 1843, 1846, fueron omisas en incorporar al Derecho del Trabajo, medidas relativas a Previsión Social.

Los proyectos legislativos ulteriores, no observaron aspectos legales para los trabajadores, además de que nuestro país se encontraba en guerra con los Estados Unidos de Norteamérica.

Por el año de 1823, las jornadas de trabajo llegaban a dieciocho horas laboradas con salario de dos reales y medio; y para la mujer y niños obreros se les destinaba un real semanario, no obstante, la situación se tornó más delicada en razón de que en 1854 treinta y un años después, el aumento al salario había sido nada más de

seis centavos, sin que la jornada hubiere sido disminuida. Sin que se les protegiera en cuanto a disposiciones en materia de Previsión Social.

**Etapas de la Reforma.**— El Plan de Ayutla, histórico documento con el cual se da inicio a la Reforma que permitió la expulsión definitiva del General Antonio López de Santa Ana, del poder, se establece en el Artículo 3o. del citado Plan, pese a la doctrina liberal, que otorgaba al máximo representante estatal, al Presidente, de amplias facultades para atender a la Seguridad e Independencia Nacional y a las demás ramas de la Administración Pública, problema que se ventiló también en el Congreso Constituyente de 1857.

Sin embargo, el criterio en torno a un derecho laboral era muy limitado y de escasas perspectivas. Así pues, más que la necesidad de un derecho del trabajo, de leyes de protección, de previsión y de compensación, los liberales se inclinaban al aspecto humano que se manifestaba en estímulos de cumplimiento al trabajador, induciendo un mejoramiento cuya influencia se distinguiera en cualquier arte u oficio, sobre la base de premios alentadores, y a la fundación de colegios.

No obstante el Estado Liberal no procuraba, ni vigilaba que los patrones mantuvieran los centros de trabajo en condiciones que ofrecieran seguridad e higiene, pues dejaba al patrón que de acuerdo a su criterio ofreciera las indemnizaciones, prestaciones y medidas preventivas al trabajador.

El Presidente Commonfort, nombrado en sustitución del General Juan Alvarez, en diciembre de 1855, convocó al Congreso Constituyente en la Ciudad de México, para el efecto de formular un proyecto de Constitución. La declaración de derechos de aquella asamblea, son particularmente importantes para el tema en comento, las disposiciones de los Artículos 4o., 5o. y 8o., los cuales se refieren a las libertades de profesión, industria y trabajo, y a la libertad de asociación. Sin embargo, se propuso al congreso, la reglamentación al derecho del trabajo, en la que Ignacio Ramírez el "Nigromante" en un discurso elocuente y decidido, promovió una encendida defensa de los derechos de los trabajadores; pero no se logró su reconocimiento, ya que el valor absoluto de los conservadores concluyen que las libertades del trabajo no permiten la intervención de la ley.

Ignacio Ramírez el "Nigromante", insistió que nuestra Nación no podría organizarse bajo los elementos y características de la ciencia política tradicional, ya que ésta representa la expresión de la esclavitud, por lo que es indispensable una Constitución que organice y al mismo tiempo sienta bases sólidas al progreso.

En estas palabras se involucra el primer debate sobre el derecho del trabajador; lo que condujo al Congreso a aprobar el Artículo 5o. de la Constitución cuya revisión posteriormente, dió origen al artículo 123 de la Constitución de 1917, que a la letra dice: "Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro". Sin que de sus disposiciones encontráramos, algunas referentes a Previsión Social.

Es importante destacar la situación económica y demográfica nacional que imperaba en aquellos años. En 1856 había poco más de seis millones quinientos mil

habitantes. La producción agrícola ascendía a doscientos millones de pesos aproximadamente al año. Existían ocho fábricas de papel, cuarenta y seis de hilados y tejidos que funcionaban con maquinaria, las que producían alrededor de ochocientas mil piezas de manta al año. La industria minera obtuvo oro por valor de un millón de pesos, plata por trece millones, y otros tres millones en distintos productos mineros.(6)

El Archiduque Maximiliano de Habsburgo, Emperador de México, expidió el Estatuto de Trabajo aún cuando no estuvo en vigor, contiene disposiciones de defensa de los campesinos y trabajadores: el 10 de abril de 1865, signó el documento citado y en sus artículos 69 y 70 insertados en el capítulo de "Las Garantías Individuales", prohibió el trabajo gratuito y forzado, estableció que no se podía obligar a prestar servicios sino temporalmente, además de que el trabajo del menor de edad debía estar autorizado por los padres o tutores. Durante ese año expidió la Legislación Laboral del Imperio, la cual establece las siguientes disposiciones: dos horas intermedias de reposo durante la jornada de trabajo de sol a sol, pago de salario en efectivo, la prohibición de cárceles privadas, así como de castigos

---

(6) Gastón García Cantú, El Socialismo en México, 1969, Edit. Porrúa Hnos., México, D. F

corporales, inspección del trabajo; y como obligación para el hacendado la de construir escuelas si tenía a su disposición más de veinte familias y sanciones pecuniarias por la violación a las normas establecidas.

Mientras tanto, en Europa suceden importantes brotes sociales y la doctrina social es cada vez más intensa. Carlos Marx (Manifiesto Comunista y el Capital), Federico Engels, Fourier, Saint-Simon, el Papa León XIII (Encíclica Rerum Novarum), el maquinismo, el desarrollo industrial etc. Por lo tanto, comienza a sentirse la necesidad de organizar en grupo tanto a trabajadores como a patrones, que el liberalismo había dejado aislado, al destruir el gremio o la corporación.

El 11 de enero de 1861, el Lic. Benito Juárez después de vencidos los Generales Márquez y Miramón, se le otorga el rango de Presidente Constitucional; quien superó la adversidad, en virtud de los planes de expansión imperial de Napoleón III, además del desenlace de Maximiliano en el Cerro de las Campanas, el 19 de junio de 1867, por lo que, habían transcurrido algunos años de guerra que obstaculizaban al Presidente Juárez expedir las leyes que México necesitaba. No obstante, se dictaron nuevos decretos tendientes a consolidar al

gobierno, a la paz, y a la soberanía de la nación, lo que culmina con la promulgación de la Constitución de 1857, que con ocho capítulos y 129 artículos es plasmadora del México moderno, como República Democrática, Representativa y Popular, y que los constituyentes guiados por el Lic. Valentín Gómez Farías, procuraron la seguridad garantía y libertad.

Durante su visita al Estado de Veracruz, el Lic. Benito Juárez, afirmó que la situación caótica del pueblo era promovida y sostenida por el clero, con el objeto de sustraerse del control de la autoridad civil; por lo que el 12 de julio de 1859 dictó la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero, que afectó todos los bienes que la Iglesia tenía y administraba con diversos títulos.

De esa manera, la caridad en nuestro país fue substituida por la beneficencia, que implica un concepto religioso; y al pasar al poder de la nación esos bienes, implicó un concepto administrativo obligatorio para el Estado, por ser de utilidad nacional, surge así la Asistencia Social Pública, a cargo del Estado, que podríamos considerar como un precedente de Previsión Social, que surge posteriormente.

Por tanto el 13 de diciembre de 1870, se promulga la primera legislación civil para el Distrito y Territorios Federales, sin embargo, en el breve tiempo en el que Juárez se dedicó a dictar su obra jurídica, no sentó bases que culminaran algunas disposiciones de Derecho Laboral, no obstante, que en esta época se reformó la condición jurídica del país, principalmente con las relaciones Estado-Iglesia. Se dictaron la Ley de Desamortización de los Bienes del Clero, sobre el estado civil de las personas, el matrimonio civil y el registro civil, así como la vigencia del Código Penal.

- 4.- La Revolución de 1910.- En la última década del siglo XIX, el naciente proceso de industrialización en nuestro país, generó dos hechos social y políticamente importantes. Por una parte, el robustecimiento de un factor real de poder económico representado por los propietarios de fábricas, minas y talleres; y en forma paralela, el surgimiento de la clase trabajadora, y su intento de generar una conciencia de clase, que le permitiera por medio de una adecuada organización gremial, obtener de los grupos empresariales y del estado, el respeto a lo que ellos consideraron sus derechos y prestaciones sociales básicas, y por ende

lograr leyes en beneficio del Derecho al Trabajo y protección de la Ley física del trabajador.

Esta acción de los trabajadores se vió contrariada por la anacrónica política del régimen porfirista que respondió a los intentos de cambio por modestos que estos fueran, con una actitud inflexible de mantener el orden establecido, sin velar por los intereses y el bienestar de la clase trabajadora. Política ésta, que fue recrudeciéndose en los últimos años de la dictadura, como fue el caso de los conflictos de los trabajadores mineros de Cananea en 1906 y de los trabajadores textiles de Rio Blanco en 1907.

Es indudable que el Porfirismo, había intentado detener el devenir histórico de México. Su pensamiento negaba la raigambre social del pensamiento democrático liberal mexicano de mediados del siglo XIX, que aunque lejos de procurar una estabilidad y protección en la sociedad, se habían logrado algunos principios con el objeto de cristalizar en preceptos jurídicos la equidad y el progreso de la sociedad, víctima de cruentas luchas de muchos siglos.

El antecedente obrerista de mayor trascendencia, antes del inicio de la lucha armada de 1910, lo encontramos en el programa anexo al manifiesto a la Nación, del partido liberal mexicano, de los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón y de Juan Manuel Sarabia, expedido en San Louis Missouri el 10. de julio de 1906.

Este programa pretendía reglamentar los derechos sociales y constituirlos en normas jurídicas, convirtiéndolo así al trabajo en un derecho fundamental del ser humano, que exige la protección de la sociedad y del Estado, alejándolo de las doctrinas jurídicas tradicionales, que lo consideraron como una mercancía sujeta a las reglas del comercio y sancionada por los ordenamientos jurídicos civiles. Además de analizar la situación del país y las condiciones en que vivían campesinos y obreros, por lo que se proponen reformas trascendentales en los problemas políticos, agrario y de trabajo. En este último aspecto, se establecía la necesidad de crear las bases generales para una legislación humana del trabajo, y se propusieron las siguientes disposiciones

- I La prohibición del trabajo de los menores de catorce años.
- II La jornada máxima de trabajo, que fuera de ocho horas.

- III      Mayoría de trabajadores mexicanos en todas las fábricas y talleres, e igualdad de salario para nacionales y extranjeros.
- IV      Que se fijen los salarios mínimos.
- V        Reglamentación de trabajo a destajo.
- VI      El trabajo sea pagado en efectivo.
- VII     La prohibición de los descuentos y multas.
- VIII    Pago semanal de las retribuciones.
- IX      Prohibición de las tiendas de raya.
- X       Indemnización por Accidentes de Trabajo.
- XI     Anulación de las deudas obtenidas.
- XII    Higiene y seguridad en las fábricas y talleres.
- XIII   Que se reglamenten la actividad de los medieros, del servicio doméstico y del trabajo a domicilio.
- XIV    Habitaciones higiénicas para los trabajadores.
- XV     Descanso hebdomadario obligatorio.

Como una acción legislativa precursora de la Revolución, es importante destacar las disposiciones dictadas en su etapa pre-revolucionaria, como la ley promulgada en 1904 por el General José Vicente Villada, Gobernador del Estado de México, que estableció con el carácter de irrenunciables las primeras normas de Previsión Social que fijan a cargo del patrón la protección y en su defecto la obligación de indemnizar al trabajador por los accidentes de trabajo o las enfermedades profesionales, que sufrieran con motivo del trabajo en

sus establecimientos, esta ley influenciada por la legislación de Bélgica, fue el modelo para la ley de accidentes de trabajo de Chihuahua de 1913 y para la ley de Coahuila de 1916.

A pesar de los esfuerzos de la Ley de Villada, del impulso de Bernardo Reyes, Gobernador de Nuevo León, el cual expidió la Ley de Accidentes de Trabajo inspirada en la Ley Francesa de 1898, en la que se fijaban indemnizaciones a cargo del patrón por no cumplir con ciertos rasgos de Previsión Social, la inquietud social y política se volvió incontenible al finalizar la primera década del siglo.

Al triunfar la Revolución, llega Francisco I. Madero a la Presidencia, efimera es su estancia en ella al derrocar el Gobierno Porfirista y tratar de darle vigencia a la Constitución de 1857, violada por Porfirio Díaz. Fue asesinado junto con el Vice-Presidente Pino Suárez, por el Gobierno espúño de del General Victoriano Huerta, quien usurpa el poder. Es desconocido por el Gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, al levantarse en armas en su contra y propugnar el Constitucionalismo, para poner vigente la Constitución de 1857.

Cuando triunfa Carranza convoca al Congreso Constituyente 1916-1917, para que se aprobaran las reformas al Artículo 5o. de dicha Constitución y en ella se establezcan algunos Derechos sociales como deudas de trabajo, descansos, derecho a formar sindicatos, ambiente salubre y seguro, etc. Al disentirse este proyecto surgieron las corrientes liberales conservadores y liberales radicales; los conservadores se oponían a que en este artículo se incluyeran dichos conceptos de Derecho Social, en virtud de encontrarse considerados en los artículos 4o. y 5o, no obstante debían estar establecidos en un capítulo especial.

De ahí que, Diputados de la corriente radical de avanzada ideología establecieron un régimen de trabajo dentro de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, de tal modo que fuera norma de normas, aprobándose por consiguiente el Artículo 123, Apartado "A" y en él, el Capítulo referente a la Previsión Social, naciendo así los derechos sociales mínimos en beneficio de las clases económicamente débiles.

Una de las Conquistas y realizaciones más legítimas de la Revolución Mexicana, uno de los postulados fundamentales en la protección al trabajador y al

trabajo, se encuentra plasmado en el referido Artículo 123 de la Constitución Política de nuestro país, que establece un amplio y eficaz velo protector de los trabajadores, que le ha caracterizado, observando y llevando a cabo las aspiraciones de bienestar y justicia. Lo que constituye un régimen del Derecho del Trabajo y la Previsión Social que considera dos aspectos distintos de una realidad, que integran una unidad de protección laboral y social. De esta manera, se establecieron no sólo normas tendientes a regular las relaciones obrero-patronales, sino normas que pretendieron resolver, desde entonces, el problema de lo que hoy se llama la seguridad social, al abordar el problema de la vivienda, el de la educación, el de un régimen de Seguro Social, el de la prevención de los riesgos, protección a los menores y a las mujeres, y algunas otras disposiciones que han derivado del fecundo contenido de este artículo.

Se encomendó originalmente a los Estados de la Federación, en virtud de su soberanía interna la expedición de leyes de trabajo: Veracruz (1918), la cual no solamente es la primera de la República, es también la primera del Continente Americano, que además produjo grandes beneficios. El reconocimiento pleno de la

libertad sindical y del derecho de huelga ayudó eficazmente al desenvolvimiento laboral, contribuyendo a la elevación de las formas de vida, y promoviendo la seguridad industrial, en los mismos términos que en los Estados de: Puebla (1921), Campeche (1924), Tamaulipas (1925), Hidalgo y Aguascalientes.

En nuestro país, por primera vez en el mundo con el rango constitucional, se estableció el régimen del Derecho del Trabajo y la Previsión Social, cuyo ejemplo habrían de seguir los Alemanes en Weimar, y los Rusos en 1919 y otros países posteriormente.

La Constitución Política Mexicana marca el nacimiento de los derechos sociales del trabajador, paralelos a los derechos individuales del hombre y ha sido rectora en la evolución legislativa de América.

Finalmente, una Nación sólo puede considerarse adelantada, si dispone de un sistema de previsión y seguridad social en las empresas, que responda a las exigencias de la vida y de la economía moderna.

CAPITULO II

LA PREVISION SOCIAL EN RELACION CON LA SEGURIDAD SOCIAL

1.- Connotación de la Seguridad Social.- La expresión "Seguridad Social" empezó a usarse en los Estados Unidos de Norteamérica en la década de los treinta según lo expresa A. J. Altemeyer, fue adoptada, al buscarse una expresión más amplia que la de Seguros Sociales, que incluyera no sólo las formas clásicas de éstos, sino también la asistencia de carácter financiero concedida por dicho Estado a personas carentes de recursos, con cargo a sus ingresos generales.

No obstante lo anterior, se atribuye a Simón Bolívar el origen de este término, quien declaró en febrero de 1819: "el sistema de gobierno más perfecto es el que engendra la mayor suma de seguridad social y la mayor suma de seguridad política". Sin embargo, no alcanza resonancia mundial hasta que la carta del atlántico la emplea en su Artículo 5o., que lo define como uno de los objetivos sustanciales de las Naciones Unidas, desde ese momento el término se emplea con más o menos precisión en la doctrina y en las legislaciones

Nacionales e Internacionales, sólo acompañado de otros términos sinónimos o complementarios.

En el plano de las legislaturas de corte internacional, además de la norteamericana que lo emplea desde 1935, usan este término de seguridad social las de Nueva Zelanda (1938), Belgica (1944), Francia (1946), y la mayoría de los iberoamericanos que a partir de ese primer año de post-guerra han desarrollado un importante movimiento legislativo, sin embargo, en esas primeras legislaturas, más bien políticas que jurídicas, no ayudaron a fijar un concepto de seguridad social. La Carta del Atlántico de 1941 proclama: "la necesidad de garantizar entre las Naciones Unidas, un mejor régimen de trabajo, el progreso económico y la seguridad social".

Al celebrarse en Chile la primera conferencia Interamericana de seguridad social, se proclama en 1942 su conocida "Declaración de Santiago de Chile", cuyos principios se refieren a la seguridad social, estableciendo a la vez en su apartado 6o. el seguro social.

La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en su XXVI Conferencia Internacional, celebrada en Filadelfia en el año de 1944, utiliza ya oficialmente el término de Seguridad Social, perfilando y concretando su contenido como específico y distinto al seguro y asistencia social.

La seguridad social emplea los mismos métodos que el seguro, pero su campo de acción es más vasto; la enfermedad, el accidente, la invalidez, la vejez y la muerte siguen mereciendo su vigilante atención, pues la vida humana en su esencia debe ser salud, trabajo, decoro, convivencia, inteligencia y solidaridad; y la seguridad social se empeña en llevar hasta donde sea posible todos esos principios. Por ello, sin descuidar a los enfermos trata de prevenir la enfermedad, antes de fundar hospicios y asilos, tiende a dar a los propios padres los medios suficientes para hacerles llegar a los hijos, educación, vestido, alimentación y vivienda.

Por lo tanto, la realización de la seguridad social, sólo puede lograrse eliminando las causas que producen la inseguridad, satisfaciendo las necesidades lo cual sólo es posible dando al hombre un régimen de protección contra los riesgos comunes de la vida presente y futura.

Podemos concebir la seguridad social en funciones complementarias de asistencia social y seguro social fundidas probablemente en una sólo institución. El progreso de la asistencia social consiste en el mejoramiento de sus beneficios, en la extensión del concepto de necesidad. El progreso del seguro social consiste en otorgar su protección a un círculo más amplio de población, extender el campo de los riesgos y elevando la cantidad y calidad de las prestaciones.

El Profesor Francisco Ferrari, considera que la seguridad social es un nuevo modo de producir, de organizar el trabajo, de distribuir los ingresos de la nación, proclamando que una parte de ellos debe ser necesariamente destinada a asegurar y mantener ciertos niveles mínimos de vida, así como la plenitud y la estabilidad en el empleo, a mayor abundamiento, el autor referido, utiliza el criterio de la seguridad social como parte en la organización de la economía teniendo en cuenta las necesidades de las masas.

La Oficina Internacional del Trabajo, considera como seguridad social: "al conjunto que forman el seguro social y la asistencia social, por lo que, la seguridad social tiene como fin garantizar una existencia

económica a las personas que hayan perdido su capacidad de trabajo total o parcial". El convenio No. 102 de esta Organización Internacional establece la norma mínima de seguridad social, clasifica el criterio expuesto, según el método de cobertura, cuatro modalidades de acción:

1. Seguro Social. Prestaciones contributivas
2. Asistencia Social. Prestaciones no contributivas
3. Asignaciones Familiares
4. Servicios de Salud

Para el Instituto Mexicano del Seguro Social, "la seguridad social es un conjunto de medidas adoptadas para garantizar a los individuos y a sus familiares la salud y el bienestar", lo anterior tiene semejanza con lo establecido por el Artículo 2o. de la Ley Mexicana del Seguro Social, que a la letra manifiesta: "la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

En efecto, la seguridad social protege a toda la sociedad, desde el nacimiento hasta la muerte, por lo

tanto cuida de la integridad del hombre, de su salud, de sus medios económicos, de sus subsistencia, y de su rehabilitación, liberando así a la población de la miseria y de la angustia.

- 2.- Establecimiento de la Seguridad Social en Europa.- Es importante destacar como preámbulo de las distintas épocas en que ha ido desarrollándose la seguridad social, que su significado más amplio representa el conjunto de esfuerzos encaminados a proteger la vida y los bienes de subsistencia, substituyendo conscientemente la responsabilidad individual por la responsabilidad colectiva, mediante acciones coordinadas de toda la ciudadanía a través de sus estructura gubernamentales, lo cual representa el deseo universal de obtener una vida mejor que incluya la liberación de la miseria, mejoramiento de la salud y las condiciones de vida, la educación, vivienda, alimentación, protección a la mujer, al niño, y al anciano, etc., y principalmente el trabajo adecuado y seguro, salubre y decoroso.

Lo anterior, preveé el camino para librar al hombre de la incertidumbre de un presente y un futuro, que amenaza su bienestar y el de su familia. Es también protección

contra los riesgos de la incapacidad que lo colocan en condiciones de vida y de trabajo incompatibles, con sus exigencias biológicas y oportunidad de superarse económica, social y culturalmente.

En este sentido, se identifica la seguridad social, con el proceso integral del gobierno, en el cual participan la sociedad en su conjunto, con el objeto de plantear un ordenamiento de la convivencia humana y representar una manifestación activa, que exhorta y anima el progreso social de un pueblo.

Históricamente la seguridad social se origina dentro de las corporaciones, las cuales, hasta las postrimerías del siglo XVIII predominaron como constitutivas de la pequeña industria. Dentro de este sistema de trabajo, el obrero vivió en el seno de la familia del patrón, recibiendo de parte del mismo las atenciones necesarias para él y sus familiares.

Al desenvolverse la gran industria, se observa la concentración en las ciudades de grandes grupos, que viven exclusivamente de los salarios, cuya casi habitual insuficiencia, los deja sin recursos frente a los riesgos que reducen la capacidad del trabajador y las

contingencias que afectan sus jornales. Esto conduce al nacimiento de las asociaciones profesionales, que toman cuerpo en la misma época, y a la creación de las primeras clases de colección colectiva, contra los riesgos de la vida del trabajador, institución que tolerada por el estado al principio, es más tarde reconocida y en cierto modo impulsada.

Al surgimiento del proletariado, como consecuencia de los movimientos sociales y económicos, emanados de la Revolución Francesa y de la Revolución Industrial de Inglaterra, apareció el problema de los medios para proteger al trabajador, quién no cuenta más que con su propia fuerza de trabajo, para cubrir sus más elementales necesidades y la de su familia. Las demandas de esta nueva clase proletaria, provocó el buscar soluciones urgentes, para atenuar la atención creciente, por lo que se realizó en el campo de la seguridad social, a través de fondos de ahorro, instituciones como las cónfradas, sociedades de seguros mutuos, montepíos, cajas populares de crédito, mutualidades, etc.

En Francia, el primer sistema de seguridad social, se debió a la inspiración del ministro Jean Baptiste

Colbert, quien organizó en 1673, el primer régimen de vejez, en beneficio de los marinos mercantes. Sin embargo, hay que señalar que, durante mucho tiempo la acción social en Francia se realizaba por medio de instituciones privadas de caridad, dirigidas en su mayoría por religiosos; de ahí que, durante ese periodo, la acción social fuera completamente de benevolencia y su organización muy diferente a la actual.

La Revolución Francesa no produjo cambios notables, únicamente en 1790, creó el llamado comité de la mendicidad, cuya importancia puede deducirse de lo establecido por el Duque de la Rochefoucauld, en relación con la asistencia: "Siempre se ha pensado en darle caridad a los pobres, pero nunca en hacer valer los derechos del hombre pobre sobre la sociedad y de la sociedad sobre él. La organización de la asistencia debe estar prevista en la Constitución. La beneficencia pública no es una virtud complaciente, es un deber, es la justicia. Allí en donde existe un tipo de hombre sin recursos, existe violación de los derechos de la humanidad y se rompe el equilibrio social"(7).

---

(7) La Seguridad Social en Francia, Citado por Pierre Leclerc, pág. 15, Complejo Editorial Mexicano, S.A de C.V., abril 22, 1976, México, D. F.

A fines del siglo XIX, empezaron a desarrollarse en Francia, los primeros bosquejos de lo que años después serían los seguros sociales y la seguridad social. En ese siglo, ciertos grupos sociales, funcionarios públicos y mineros, estaban protegidos por lo menos en cuanto al seguro de vejez por una reglamentación particular, el número de estos asegurados era reducido. Al finalizar el siglo, se hizo la primera legislación importante en la materia: La Ley del 9 de abril de 1898, con la que se inicia un sistema de protección en casos de accidentes de trabajo. Esta Ley no cubría más que a los asalariados del comercio y de la industria, pero puede considerarse la primera gran Ley de carácter social de ese país. Sin embargo, unos años antes en Alemania se había dado un sistema demasiado completo de protección social, bajo el régimen del Canciller Bismark.

Cuando se hizo la primera legislación en materia de seguridad social, se desarrolló en Francia una legislación de asistencia, la cual se caracterizó por el hecho de que no es un sistema de carácter contributivo, sino de solidaridad nacional donde los interesados no pagan cuotas.

En 1893 se promulgó la Ley sobre la asistencia médica gratuita, y otra en 1905 sobre la asistencia a los ancianos, inválidos e incurables. Durante 1898, es pues, el año más importante para la seguridad social francesa, por la aparición de la Ley sobre Accidentes de Trabajo. Poco después en 1910, se promulgó la llamada Ley Obrera y Campesina, que fue el bosquejo de lo que sería más tarde el sistema de protección contra la vejez; esta ley tuvo poca eficacia y hubo que esperar hasta 1928 para presenciar el nacimiento del primer régimen del seguro social.

Dentro del marco particular de los subsidios familiares franceses, encontramos que ya había desde el siglo XIX y principios del XX, iniciativas privadas que establecieron un sistema de subsidios familiares para sus trabajadores, lo que permitió que en 1932 se generalizara el sistema referido. En 1928 se organizó el primer régimen de seguridad social que comprendía las ramas clásicas: enfermedad, vejez e invalidez; dicho régimen se aplicaba únicamente a los asalariados de la industria y el comercio; a través de un decreto denominado "El Código de la Familia" en 1939 se extendió este régimen a los no asalariados.

En el preámbulo de la Constitución francesa del 27 de octubre de 1946, "se dispone de la seguridad social, en el momento en que esa nación asegura al individuo y a la familia las condiciones necesarias para su desarrollo. Garantiza a todos y principalmente a la madre, al infante y al anciano la protección de la salud, la seguridad material, el descanso y el esparcimiento. Estas normas en su totalidad pasaron a formar parte de los ordenamientos jurídicos denominados: El Plan Francés de Seguridad Social 1945-1946"(8).

Actualmente en Francia todos los asalariados están protegidos por un sistema completo de seguridad social, sean miembros del régimen general o especial. Así pues, podemos concluir que el 99 por ciento de la población francesa está hoy en día asegurada.

La seguridad social, hizo historia en los seguros sociales alemanes, pero es en nuestro siglo donde obtuvo un desarrollo al delimitar su fin último que consiste en hacer realidad una vida decorosa para los hombres. Se creó un sistema verdadero de seguridad social, sobre bases de contribución tripartita y además se procuró la

---

(8) Idem pág. 17

cobertura de riesgos de vejez, de invalidez, de desempleo y muerte.

El Canciller Bismark, mostró que la seguridad social no pertenecía al imperio del derecho civil, sino que respondía a principios propios, ya que las prestaciones de la seguridad social son un complemento del salario en el tiempo, por lo que, como parte de él las cotizaciones tienen que ser pagadas por el patrón y trabajador, método que subsiste hasta nuestros días.

En cuanto a la seguridad social en Inglaterra, éste ha sido el país más avanzado en el desarrollo de esta materia, Paul Durand y Karl de Schweinitz, afirman que la asistencia inglesa a los pobres, particularmente la hospitalaria fue tal vez la más generosa en Europa; la decisión del concilio de Greatles del año 1928, que ordenó a los funcionarios del rey sostuvieran un asilo para los pobres en las Villas Reales; los hospitales benévolos fueron creados por la caridad privada en Londres y algunos de ellos tienen una antigüedad considerable, como es el caso de Saint Bartholomew que data del año 1123.

Durante 1879 William Leberry instauró el plan de seguros sobre riesgos profesionales y vejez, sistema adecuado e ideal para las necesidades de la población inglesa de esa época. Así el año de 1911 Lord Byron estableció un seguro de desempleo y posteriormente el plan familiar de seguridad social de 1945, inspirado en gran parte en las ideas de Sir William Beveridge, que había concebido un plan sobre la materia para la Gran Bretaña. En su obra "Trabajo para todos en una Sociedad Libre" manifiesta: "en el futuro el estado tendrá la carga de una nueva función pública y deberá efectuar un desembolso total y suficiente, y por lo tanto protegerá a sus ciudadanos contra un desempleo masivo, tan enérgicamente como que le compete proteger a sus ciudadanos contra el robo y la mendicidad dentro del país".(9)

Se percibe que la acción social inglesa contribuyó para fincar las bases de la seguridad social actual en dos principales aspectos, a saber: a) el carácter de contribución tripartita, en la que se encontraban involucrados los sectores que conformaban aquella sociedad y b) la separación de la seguridad social al derecho civil, por tratarse como parte de una prestación, que garantizará una vida segura al

---

(9) Idem pág. 18

trabajador y su núcleo familiar; no es menos importante la intención protectora a la colectividad por la sombra de inestabilidad e inseguridad que provoca el desempleo, los accidentes y enfermedades, medidas que se pusieron de manifiesto, llevándose a la práctica las condiciones y los sistemas operativos necesarios para evitarlos a todas costa, de ahí que el sistema británico sea cimiento importante en la seguridad, previsión y asistencia social de nuestros días.

Por lo expuesto, el seguro social alemán surge en aras de proteger la personalidad del gobierno, en cambio en Inglaterra surge en base a la necesidad propia de la población.

- 3.- **La seguridad social en México.**- El sistema mexicano de seguridad social tiene raigambres muy sólidos que se nutren en épocas remotas que datan del periodo pre-cortesiano, como lo fueron las cajas de comunidades indígenas, que por su estructura accesible y fácil de asimilar fueron adoptadas por los conquistadores, mejoradas e incluidas dentro de la estructura social de la Nueva España. Posteriormente se van amalgamando estas doctrinas y sistemas con otras ideas universales hasta llegar al periodo de la Revolución Mexicana, donde el

sistema de seguridad social, adquiere perfiles propios, dentro de la filosofía humanista del presente siglo.

Las características de una política de protección a las clases desvalidas en el período pre-cortesiano, sin que constituyan un modelo acabado de un sistema de seguridad social, denotan la preocupación, el interés y la existencia de algunas instituciones incipientes en su encargo de aplicarlas. Así, nos damos cuenta que en Anáhuac, "Motecuhzoma", como gobernante extraordinario en extremo providente, consideró que es deber del estado mirar por los ancianos e impedidos, lo que hizo se construyera en Culhuacán un hospital y hospicio con la orden: "de que allí sirviesen y regalasen como a gente estimada y digna de todo servicio que no sería pequeño gasto, por igual motivo humanitario"(10), y nunca por diversión como lo juzgaron quizá los cronistas españoles, así también, en cada uno de los dos grandes palacios mandó recoger a todos los locos, idiotas, o enfermos incapaces de servir al estado, siendo atendidos cada cual por separado; y otras dos casas tenía igualmente en cada uno de sus palacios para atender a los albinos donde les servían con abundancia.

---

(10) El Sistema de Seguridad Social, Edgar Robledo Santiago, Colección Seminarios, Complejo Editorial Mexicano, pág. 123, abril de 1976, México, D. F.

Por cuanto se refiere a las medidas de protección al pueblo en los momentos de carestía y por escasez de alimentos, en el gobierno de Motecuhzoma se organizaron los almacenes del estado, llamados Petracalle o Petracalco, donde se almacenaba el fruto de las cosechas de la tierra del palacio, y donde se ponían los productos de la recaudación, dichos almacenes o graneros no sólo eran para satisfacer las necesidades de los gobernantes y funcionarios del estado, sino también eran para beneficio de la población, como se hizo en 1505, cuando después de varios años de sequía cundió el hambre, y se abrió al pueblo las puertas de esos almacenes y remedió su situación.

Cabe agregar que entre los antiguos mexicanos se generaron y practicaron algunos principios de la seguridad social, tales como: la acción masiva en favor del "Calpulli" y la incipiente solidaridad surgida por la afinidad en el quehacer de los "Pillis", "Macehuales", "Tamemes" y "Pochtecas"; los unía la misma pena, el mismo dolor a caso una actitud ante la explotación o la supremacía de unos sobre otros.

La importación de sistemas políticos, culturales y sociales, que trajo consigo la dominación española, se

reflejo en el ambito de formas de protección y asistencia a las clases desprotegidas.

Durante la época colonial fueron el gremio, la cofradía y los montepíos quienes realizaron una labor similar a lo que más tarde se conoció con el nombre de pensiones civiles. Por cédula real de 2 de junio de 1774, y con el fin de aliviar en algo las necesidades de los menesterosos, se fundó por Don Pedro Romero de Terreros y el Montepío Luz Saviñon, el monte de piedad de México, similar al que existe en la Villa y Corte de Madrid. Carlos III fundó el primer montepío en España hacia el año de 1761.

Durante los siglos de la colonia España creó el movimiento legislativo, con generosidad reconocida: las Leyes de Indias, disposiciones (indicadas en el Capítulo I de esta obra), que tienden a la igualdad de derechos en disposiciones misericordiosas entre el indio y el amo.

El sistema de los gremios de la colonia fue senciblemente distinto del régimen corporativo europeo: en el viejo continente las corporaciones disfrutaron de una gran autonomía: en la Nueva España las actividades

estuvieron regidas por las ordenanzas de gremios, las cuales fueron un acto de poder de un gobierno absolutista, para obtener el mayor control en la actividad de los hombre, este sistema restringia la producción, en beneficio de los comerciantes ibéricos. Algunas ordenanzas del siglo XVIII se referian a la libertad de trabajo, sin embargo, las cortes fueron las que impedían su aplicación.

A mayor abundamiento y a manera de brevario, diremos que en el Derecho Romano se practicaron dos formas jurídicas de ayuda a los menesterosos (este sistema sirvió de base a la protección que en la edad media se dieron a los pueblos): la fundación y los collegia artificium vel opificum, en relación con las funciones nos comenta Rudolf Sohum "que en los primeros siglos del imperio aparecieron las fundaciones alimenticias de naturaleza pública y sostenidas por el estado; sin embargo, a partir del siglo V en la época cristiana del imperio, y por influencia del cristianismo, el Derecho de Roma aceptó las fundaciones privadas, pia causa, para beneficio de los pobres, enfermos, huérfanos, ancianos, y prisioneros, pero su patrimonio como pia causa, se encontraba sometido a las iglesias en cuanto a su

administración"(11). Respecto a los Collegias artificum vel opificum, eran uniones de artesanos o trabajadores, cuya misión consistía ayudar a sus miembros caídos en estado de necesidad y a los huérfanos.

El conocimiento del pasado es un punto de partida necesario, ya que refleja las necesidades de la sociedad organizada de la época.

Como doctrina los orígenes de la seguridad social en nuestro país, pueden ubicarse en la reforma agraria y en la legislación laboral de la Constitución de 1917, y su posteriores reformas y ediciones, ambos frutos de movimiento revolucionario que conmovió al país, con el conflicto armado de principios de este siglo.

Mientras las leyes agrarias, entregaban al campesino los bienes de producción, el obrero conservaba como su único patrimonio su salario y su propia fuerza física de trabajo.

En la Asamblea Constituyente de 1916-1917, legisladores inquietos se quejaban de que la Constitución de 1857,

---

(11) El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Mario de la Cueva, pág. 6, Tomo 2, Editorial Porrúa, 1981 México, D.F.

"con las palabras de Heriberto Jara, tan libérrima, tan amplia, tan buena, resultara un traje de luces para el pueblo"(12), frase entre otras, de donde nació el Artículo 123 de nuestra Carta Magna, que contiene no sólo disposiciones en materia de trabajo, sino también de Seguridad Social.

Dadas las carencias de la clase trabajadora, el Presidente Alvaro Obregón, el 9 de diciembre de 1921, envió al Congreso de la Unión un proyecto de Ley para la creación del Seguro Obrero, que al inicio de su campaña reeleccionista, tomó como bandera a la seguridad social, y para procurar que su proyecto de ley fuera aprobado y puesto en vigencia, formó el partido de la previsión social y declaraba que: el Seguro Obrero garantiza en forma mucho más práctica los beneficios que muestra a la actual legislación, y establece en forma teórica en favor de los trabajadores, y es teórico por la complejidad de nuestras leyes, que por más que a un trabajador lo asista la justicia, no disponiendo de suficientes elementos para demandarla de los hombres encargados de su administración, se queda sin ella, porque aunque los derechos están escritos en las leyes,

---

(12) El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Mario de la Cueva, pág. 48, Tomo 1, Editorial Porrúa, 1981 México, D.F.

su realización se confía a las autoridades para aplicarlas y a procedimientos muy tardíos"(13).

El seguro obrero estatuye, que el capital cubrirá por adelantado todos los tributos que correspondan para la seguridad que deba existir en materia de trabajo, por jubilación, accidentes, muerte etc., y previamente establece el pago de las cuotas correspondientes a los servicios a los que tiene derecho y no lo haga a través de juicio o litigio.

La iniciativa no fue aprobada por el poder legislativo, sin embargo, suscitó un intenso debate en el seno del congreso. De acuerdo a lo señalado, es oportuno mencionar alguna de las principales leyes que se dictaron, las cuales son antecedentes importantes de la seguridad social actual:

- a) Ley General de Pensiones del 12 de agosto de 1925, la cual constituyó la antigüedad de los funcionarios y empleados públicos federales, y generar así los derechos a la pensión de invalidez, vejez o muerte. La cual fue sustituida por la Ley del 30 de diciembre de 1947, y ésta a su vez por la Ley del

---

(13) Apuntes de Seguridad Social, Lic. Antonio Durán Guzmán, 1988 México, D. F.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de fecha 28 de diciembre de 1959.

- b) El decreto del 13 de noviembre de 1928 que creó con el carácter obligatorio, una sociedad mutualista, que con el nombre del seguro del maestro, funcionaría en el Distrito Federal y tendría como finalidad inmediata, el auxilio pecuniario a los deudos y familiares de los maestros.
  
- c) El 15 de enero de 1926 el Presidente Calles promulgó la Ley de retiros y pensiones del ejército y armada nacionales.

4.- Fracción XXIX del Artículo 123 constitucional de 1917.-  
Esta fracción estableció un régimen de seguros facultativos al señalar: Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros confines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

Al hablar de la constitucionalidad de este seguro de enfermedades y accidentes de trabajo, en la exposición de motivos se manifiestan las siguientes ideas:

La citada fracción XXIX, al referirse a los diversos seguros, menciona el de enfermedades y accidentes, sin excluir a los que son de carácter profesional, exclusión que sería necesario que estuviera expresamente hecha para que fueran segregados de un sistema de seguridad general que la propia Carta Magna ha preconizado como de utilidad pública.

Esta fracción, no está destinada a establecer situaciones jurídicas concretas inmediatamente, sino con posterioridad, pues en ella el constituyente considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social.

De acuerdo a lo mencionado, actualmente la referida fracción XXIX establece: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección

y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".

- 5.- **Ley Mexicana del Seguro Social.**- Es hasta 1943, año en que se publica la Ley del Seguro Social promulgada el 31 de diciembre de 1942, cuando se crea un eficaz instrumento de seguridad social que hace posible la aplicación a nivel nacional, mediante un sistema estructurado que era financiado con la participación tripartita de los patrones, de los trabajadores, y del estado. El sistema se inició como un servicio público obligatorio, que abarca a los asalariados y otros grupos de trabajadores dependientes, cuyas características lo hacían similares, con fines de aseguramiento.

Las prestaciones originales respondían a la necesidad de otorgar atención médica integral, asistencia obstetricia y ayuda para la lactancia como prestaciones en especie, en tanto que las de orden económico, abarcan los subsidios por incapacidad temporal y maternidad, así como las pensiones e indemnizaciones por riesgos de trabajo.

Esta Ley expresamente difirió, el aseguramiento de diversos tipos de personas y trabajadores, difirió la

incorporación de los trabajadores al servicio del estado, los trabajadores de empresas de tipo familiar, de domicilio, del campo, temporales y eventuales. El ámbito geográfico de operación del Seguro Social fue establecido con carácter nacional, si bien su acción resultó paulatina, debido en un principio a la carencia de instalaciones médico-asistenciales. Así, el Seguro Social a través de decretos presidenciales, se fue extendiendo a partir de 1944 en que se iniciaron sus actividades en el Distrito Federal, y posteriormente a otras entidades de la federación.

Durante 1949 se precisan más los sujetos de aseguramiento, comprendiendo a los aprendices que habían quedado excluidos en un principio, a las sociedades cooperativas de producción y las administraciones obreras y mixtas quedarán sujetas al régimen obligatorio del Seguro Social.

En 1954 se inicia la marcha del Seguro Social hacia el campo. Así que, durante 1960 se publica el Reglamento del Seguro Social obligatorio para todos los trabajadores del campo.

En 1960 se incorporan los trabajadores eventuales de la ciudad a través de un reglamento especial.

A pesar de los avances que en 30 años se han logrado, en la década de los setenta sólo una cuarta parte de la población se encuentra incorporada a la protección de la seguridad social. Durante 1973, se propuso que el aprovechamiento de la seguridad social abarque a toda la población, que sus prestaciones tiendan a mejorar e introducir otras, a crear un nuevo ramo del seguro, el de guarderías, en beneficio de las madres trabajadoras, aumentar el número de asegurados, considerar a todos los trabajadores a domicilio como asalariados e incorporarlos como sujetos de aseguramiento, así también a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Además se amplía el concepto de riesgos de trabajo, y no se restringen a trabajadores subordinados; de esta manera, al darse un siniestro, el mecanismo de la solidaridad social auxilia y protegen al ser humano afectado en su salud y en sus ingresos, ya sea trabajador subordinado o independiente o bien un patrón individual.

En materia de riesgos, la propuesta de referencia propone el derecho de la rehabilitación, aumento en la

cuantía de las pensiones por incapacidad permanente total y permanente parcial, mejoramiento de pensión de viudez, la ampliación de servicios médicos a los hijos de los asegurados hasta los 21 años de edad, de igual manera la ampliación a la protección para los hijos mayores de 16 años de edad de los pensionados por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada hasta los 25 años si son estudiantes o sin límite de edad si se encuentran incapacitados. Mejorar las pensiones por invalidez, por vejez, cesantía por edad avanzada y para los beneficiarios de los asegurados y pensionados fallecidos. Se crea la incorporación voluntaria al régimen obligatorio, que incorpora al Seguro Social a numerosos grupos y personas que desde 1943 no habían podido disfrutar.

La Ley del Seguro Social es un hecho relevante en la historia del Derecho positivo mexicano, pues en ella se creó un sistema encaminado a proteger con eficacia al trabajador y a su familia contra los riesgos de trabajo, medio idóneo de modernización en el ambiente social, económico, sociológico, científico y laboral.

### CAPITULO III

#### LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LA PREVISION SOCIAL

1.- Surgimiento de la Organización Internacional del Trabajo.- Al finalizar la Primera Guerra Mundial, se percibía la idea de paz universal y de justicia social, entendida la primera como la base para el reinado de la segunda, sin embargo, justicia social, sería la base más firme para la paz universal. La comprensión de esta relación dialéctica determinó la creación de la sociedad de naciones, cuya tarea principal revestiría en torno a la anhelada paz universal

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue creada, como consecuencia del tratado de Paz de Versalles de 1919, con el objeto de proponer las soluciones indispensables a problemas de hombres y mujeres que trabajan en todo el planeta, para ello elaboró medidas susceptibles de mejorar las condiciones de vida y de trabajo en todos los países.

Una de las misiones encomendadas a la Organización Internacional del Trabajo "es la protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales y contra los accidentes de trabajo"(14)

El preámbulo del apartado XIII del Tratado de Versalles en comento, presentó tres razones que fundan el nacimiento de la Organización Internacional del Trabajo:

- a) La Sociedad de Naciones tiene por objeto la paz universal
- b) La existencia en el mundo de condiciones de trabajo que implican, para gran número de personas la injusticia y la miseria, situación que pone en peligro la armonía mundial, en consecuencia, la urgencia de mejorar las condiciones de trabajo.
- c) La no adopción por una nación cualquiera de un régimen de trabajo humano, es un obstáculo a los esfuerzos de los pueblos que desean mejorar las condiciones de vida de sus trabajadores.

---

(14) Documento publicado en: *Reseña Laboral*. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, pág. 3 enero 1976 México, D.F.

Por tanto, el funcionamiento de la OIT fue inmediato, pues en la primera conferencia inició las sesiones en la Ciudad de Washington el 29 de octubre de 1919.

2.- Estructura de la OIT.- A fin de permitirle cumplir los objetivos referidos, se dotó a la OIT de una estructura tripartita: La organización reúne actualmente representantes de los gobiernos, empleadores y los trabajadores aproximadamente 150 países. La misión de unos y otros es determinar aquellos medios adecuados para alcanzar la justicia social mundial. Cada delegación nacional a la conferencia internacional del trabajo, que se celebra anualmente, debe estar compuesta por dos representantes gubernamentales, un delegado trabajador y un delegado empleador, estos últimos designados por su gobierno, de acuerdo con las organizaciones profesionales más representativas de los trabajadores y de los empleadores del país.

El Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo se compone de 28 miembros gubernamentales, 14 empleadores y 14 trabajadores, más sus adjuntos y suplentes, existe un grupo de los trabajadores los cuales son elegidos por representantes

sindicales de diferentes partes del mundo, en períodos de 3 años.

El consejo antes referido es un órgano en que se adoptan (en sus tres reuniones anuales) las decisiones que afectan a las múltiples actividades de la Organización Internacional del Trabajo en todo el mundo, la misión del grupo de los trabajadores reviste la máxima importancia, ya que buscarán encontrar aquellas medidas necesarias para hacer del trabajo el medio más seguro de subsistencia dentro de sus actividades rutinarias, lo que origina que tanto en el consejo como en la conferencia, se libere una incesante batalla para imponer, frente a los gobiernos y empleadores las opciones que consideran mejores para los trabajadores que ahí representan. Dichos representantes del sector trabajador, tanto en la conferencia como en el consejo votan en bloque; la unanimidad cesa cuando ciertos representantes de este sector consideran que alguna cuestión tiene carácter político.

La composición tripartita se da también en las conferencias regionales de la Organización Internacional del Trabajo, que reúnen a los países miembros de Africa,

América, Asia o de Europa, para debatir los problemas específicos de sus regiones.

Dentro de la Oficina Internacional del Trabajo, cuya sede es Ginebra, se encuentra la Oficina de Actividades para los Trabajadores, la cual coordina todas las actividades relacionadas con las organizaciones de los trabajadores tanto en la sede como en los estados miembros.

- 3.- La Organización Internacional del Trabajo y la Previsión Social.- Las investigaciones que emprende la esta Organización sirven de base a la compilación de una documentación detallada sobre la legislación y práctica en materia de previsión social de los distintos países, respecto a las modernas técnicas industriales y los progresos en el terreno de protección y prestaciones que permitan darle al trabajador una vida digna y decorosa. La información así obtenida es utilizada en la elaboración de reglas normativas que revisten formas distintas bajo el ángulo de vista legal.

En el transcurso de su existencia, la Organización Internacional del Trabajo ha adoptado un considerable número de normas internacionales, y una gran cantidad de

ellas tratan de cuestiones relacionadas con las medidas de previsión y seguridad social contra el peligro y conservación de la salud en el centro laboral. Además ha elaborado una serie de reglamentos tipo y de guías prácticas, relativo a la protección del trabajador, en virtud de su naturaleza misma, estas disposiciones se ofrecen en forma detallada y precisa, que pueden ser aplicadas en su contexto original o servir de base para reglamentaciones internacionales, nacionales o en contratos colectivos. Las cuales pueden dividirse en tres apartados a saber:

- a) La protección de la salud y la seguridad e higiene
- b) La protección contra riesgos específicos y aquellas medidas de prestación y seguridad, que permitan al trabajador la adquisición de servicios, vivienda y educación para su familia.
- c) Velar por jornadas laborales justas para las mujeres encinta, menores de edad.

En relación al trabajo de menores, la Organización Internacional del Trabajo expidió el convenio No. 59, el cual prohíbe la ocupación de niños menores de 15 años en

empresas industriales, y la recomendación No. 53 por la que extiende las disposiciones del convenio a las empresas familiares y lo concerniente a los trabajos no industriales, el convenio No. 60, dispone que los niños menores de 15 años no podrán ser empleados en tales ocupaciones.

En relación a la protección de la salud y la higiene, la Organización Internacional del Trabajo establece la introducción y mantenimiento de medidas eficaces para la protección sanitaria de los trabajadores. La recomendación No. 5 aboga por el establecimiento de servicios públicos encargados de salvaguardar la salud de los obreros; en tanto, que la recomendación No. 20 sienta los principios generales que deben regir la organización de los sistemas de inspección en la seguridad.

Los convenios surgidos dentro del seno de la Organización Internacional del Trabajo, son el equivalente a un tratado celebrado por los Poderes Ejecutivos de los Estados miembros de la misma, y debe ser aceptado o rechazado en sus términos sin que puedan introducirse en él modificaciones, cuando es ratificado por el órgano competente del Estado, deviene

automáticamente el derecho positivo, previa aprobación del Senado de la República de nuestro país; sin embargo, el maestro Mario de la Cueva sostiene: "que los convenios aprobados en la conferencia deberían cobrar vigencia por sí mismos, porque son el resultado de la deliberación a nivel internacional, de las dos clases sociales a las que van a aplicarse y porque en relación con cada estado son un producto del acuerdo de sus representantes del trabajo y del capital".(15)

La Obra de la Organización Internacional del Trabajo no sería completa, sino dispusiera de medios para extenderla hasta el propio trabajador, por ello, sus países miembros han contado siempre con su asistencia técnica, ya que en los últimos años han aparecido en la escena internacional, nuevos países independientes y el empuño del desarrollo ha cobrado un impulso sin precedentes.

Para satisfacer las necesidades en materia de conservación de la salud y de prevención de accidentes en los centros de trabajo, la Organización Internacional del Trabajo ha elaborado dos proyectos: a) Uno de ellos

---

(15) El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Mario de la Cueva, pág. 29, Tomo 1, Editorial Porrúa, 1982 México, D. F.

lo constituye el estudio colectivo que permite aumentar los conocimientos y las experiencias dentro de varios planes, que pueden adoptar la forma de coloquios, seminarios, talleres de formación o cursos. b) El segundo proyecto, trata de programas que colocan a grupos de peritos a disposición de varias naciones, para llevarlos hasta sus regiones y asesorar una gran diversidad de aspectos, que incluyan cursos de prevención de accidentes, protección sanitaria, mejoramiento de los lugares de trabajo, etc.

Por tanto, debemos entender a la Organización Internacional del Trabajo como Institución de estudio, a efecto de adquirir el conocimiento más amplio de las condiciones de vida, además de la información que proporciona a todos sus miembros, de resoluciones, consultas y divulgación de conocimientos, mediante la revista internacional del trabajo y la publicación de monografías, ensayos y boletines, así también como colaboradora de los gobiernos que la soliciten como: capacitación profesional, sistemas de pleno empleo, higiene y seguridad, difusión de los principios de la seguridad social y preparación de proyectos legislativos, de convenios y recomendaciones que serán sometidos a la conferencia; y de protección, dada la

urgencia de los trabajadores por un ambiente seguro en el centro laboral.

73

CAPITULO IV

**LAS COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE Y SU IMPORTANCIA  
EN LA PREVISION SOCIAL**

1.- Aspectos normativos de la seguridad e higiene.- Las comisiones mixtas de seguridad e higiene en México, son organismos previstos por la ley para investigar las causas de los accidentes y enfermedades en el trabajo, proponer medidas de prevención y vigilar que se cumplan estas últimas; esto significa que deben existir en todos los centros de trabajo, dichas comisiones que además se encargarán de vigilar que se cumplan aquellas medidas de prevención de incendios, accidentes y enfermedades en el trabajo. Estas comisiones en estudio, son una obligación que la ley impone a patrones y a trabajadores, asimismo se deben organizar, dentro de determinados cánones y hacerlas funcionar, y conforme a determinados procedimientos, deben empezar a constituirse inmediatamente después de que se tenga integrado todo el personal de confianza y sindicalizado que vaya a conformar la planta de trabajadores de la empresa, ya que el reglamento general de seguridad e higiene dispone que dichas comisiones deberán estar conformadas dentro de un plazo no mayor de 30 días

después de la fecha de iniciación de actividades, su constitución debe ser por igual número tanto de representantes de los trabajadores como del patrón, los requisitos de los integrantes son:

- a) Trabajar en la empresa
- b) No ser trabajador eventual
- c) No ser trabajador a destajo, a menos que todos o la gran mayoría laboren dentro de este régimen
- d) Ser mayor de edad
- e) Poseer la instrucción y experiencia necesaria
- f) De preferencia ser el sosten económico de su familia

Los representantes del patrón deben ser designados por éste entre los trabajadores de confianza, considerando dentro de éstos a los jefes o ejecutivos.

Los representantes de los trabajadores serán designados por el sindicato, si éste existiera, y por la mayoría de los trabajadores en caso de que éstos no estuvieren sindicalizados.

Como la integración de las comisiones, es una obligación originaria de la empresa, toca a ésta promover su constitución instando a los trabajadores a nombrar a sus

representantes propietarios y suplentes, al efecto, debe dirigirse al sindicato la correspondiente excitativa, o a los trabajadores, la convocatoria respectiva cuando no formen parte de alguna organización representativa.

- a) La seguridad en el trabajo, está contemplada en nuestra Constitución Política, en el Artículo 123, Fracción XV, que a la letra expresa:

"El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán al efecto las sanciones procedentes en cada caso."

b) Con fecha 10. de mayo de 1978, entraron en vigor una serie de normas trascendentes y progresistas, algunas de éstas dan una mayor promoción a las acciones de la seguridad en el trabajo, la salud de los trabajadores, el esfuerzo de las comisiones mixtas y por ende la productividad. En lo que a seguridad e higiene se refiere, cabe señalar que las modificaciones garantiza no solamente la vigilancia de la integridad física y mental del trabajador, sino también su seguridad con un enfoque social y humano, se enfatiza la obligación de los patrones en el sentido de tomar medidas en las instalaciones de trabajo, de modo que se disminuya la cantidad de riesgos. En este sentido las reformas a las fracciones XVI, XVII y XVIII del Artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, precisan al espíritu de los legisladores por establecer las medidas necesarias para la prevención de los riesgos. Por otra parte, sus funciones no son exclusivamente vigilar e informar, sino que deben promover campañas permanentes para crear una verdadera conciencia de seguridad, tanto personal como colectiva, siendo importante transcribir su contenido.

Artículo 132.- "Son obligaciones de los patrones: Fracción XVI.- Instalar de acuerdo con los principios de seguridad e higiene, las fábricas, talleres, oficinas y demás lugares en que deben ejecutarse las labores, para prevenir riesgos de trabajo y perjuicio al trabajador, así como adoptar las medidas necesarias para evitar que los contaminantes excedan los máximos permitidos en los reglamentos e instructivos que expidan las autoridades competentes. Para estos efectos, deberán modificar en su caso, las instalaciones en los términos que señalen las propias autoridades".

Fracción XVII.- "Cumplir las disposiciones de seguridad e higiene que fijan las leyes y los reglamentos, para prevenir los accidentes y enfermedades en los centros de trabajo, y en general, en los lugares que deben ejecutarse las labores; y disponer en todo tiempo de los medicamentos y materiales de curación indispensables que señalen los instructivos que se expidan para que se presten oportuna y eficazmente los primeros auxilios, debiendo

dar, desde luego, aviso a la autoridad competente de cada accidente que ocurra".

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

- c) De manera reglamentaria y orgánica, el Capítulo III del Título Décimoprimer del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, previene la creación y funcionamiento de las comisiones mixtas:

Artículo 193. "La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con el auxilio del Departamento del Distrito Federal y de las autoridades de los Estados, y con la participación de los patrones y los trabajadores o sus representantes, promoverá la integración de comisiones de seguridad e higiene en los centros de trabajo. Dichas comisiones deberán constituirse en un plazo no mayor de treinta días a partir de la fecha de iniciación de las actividades, y ser

registradas ante las autoridades correspondientes".

Artículo 194. "Las comisiones de seguridad e higiene deberán integrarse con igual número de representantes obreros y patronales y deberán funcionar en forma permanente".

Artículo 195. "Para determinar el número de comisiones de seguridad e higiene que se deberán establecer en una misma empresa, así como el número de representantes propietarios o suplentes, en su caso, que las integren, los trabajadores y patronos deberán tomar en consideración los elementos siguientes:

- I. Número de trabajadores.
- II. Peligrosidad de las labores.
- III. Ubicación del o de los centros de trabajo.
- IV. Las divisiones, plantas o unidades, de que se componga la empresa.
- V. Las formas o procesos de trabajo.
- VI. El número de turnos de trabajo."

Artículo 196. "En los instructivos que se expidan, se señalará, de acuerdo con las características o actividades del centro de trabajo, así como el número de trabajadores que en él presten sus servicios, el lugar o sitio en que sesionarán las comisiones de seguridad e higiene".

Artículo 197. "El patrón deberá designar a sus representantes de las comisiones de seguridad e higiene y los representantes de los trabajadores deberán ser designados por el sindicato. Cuando no exista sindicato, la mayoría de los trabajadores hará la designación respectiva".

Artículo 198. "En caso de que el patrón, el sindicato o los trabajadores, no designen a sus representantes para integrar las comisiones de seguridad e higiene dentro del término establecido, las autoridades del trabajo conminarán a aquéllos a que se haga la designación de los integrantes, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones que correspondan".

Artículo 200. "Cuando por algún motivo los representantes propietarios o suplentes, en las comisiones de seguridad e higiene dejen de formar parte de estos organismos, deberán ser sustituidos de acuerdo con lo establecido en el presente capítulo. Cualquier modificación en la integración y funcionamiento de las comisiones, se deberá hacer del conocimiento de las autoridades del trabajo dentro de un plazo no mayor de 30 días".

Artículo 201. "Las comisiones de seguridad e higiene deberán colaborar con las autoridades del trabajo, con las sanitarias y con las instituciones de seguridad social en la investigación de las causas de accidentes y enfermedades de trabajo, y deberán promover la adopción de las medidas preventivas necesarias. Dichas comisiones deberán cuidar el cumplimiento de las disposiciones de este Reglamento, de las previsiones relativas de los reglamentos interiores de trabajo, vigilar el cumplimiento de las medidas relativas a la previsión de los riesgos de trabajo,

comunicando en su caso, a las autoridades del trabajo las violaciones a las mismas".

Artículo 202. "Las comisiones de seguridad e higiene deberán efectuar como mínimo una visita mensual a los edificios e instalaciones y equipos de los centros de trabajo, a fin de verificar las condiciones de seguridad e higiene que prevalezcan en los mismos; deberán realizar tantos recorridos como juzguen necesario a los sitios de trabajo que, por su peligrosidad, lo requieran y participar en la investigación de todo riesgo consumado, así como en la formulación y aplicación de las medidas para suprimir las causas que los produjeron. De cada visita que efectúen las citadas comisiones, deberán levantar el acta correspondiente para asentar los hechos y las conclusiones respectivas".

Artículo 203. "Las comisiones de seguridad e higiene deberán promover la orientación e instrucción para los trabajadores en materia de seguridad e higiene en el trabajo".

Artículo 204. "Las comisiones de seguridad e higiene deberán promover el que los trabajadores conozcan los reglamentos, instructivos, circulares, avisos y en general cualquier material relativo a la seguridad e higiene en el trabajo y deberán vigilar la adecuada distribución de estas publicaciones".

Artículo 205. "A fin de que los trabajadores estén debidamente enterados de los riesgos ocurridos en los centros de trabajo donde presten sus servicios, las comisiones de seguridad e higiene les deberán informar periódicamente acerca de los análisis de las causas que produjeron dichos riesgos y de las medidas preventivas que se adopten".

Artículo 206. "Las comisiones de seguridad e higiene deberán vigilar que los botiquines de primeros auxilios contengan los elementos que señalen los instructivos".

Artículo 207. "Las comisiones de seguridad e higiene deberán vigilar en forma especial el cumplimiento de las normas de seguridad e

higiene relativas al trabajo de mujeres y menores".

Artículo 208. "Las comisiones de seguridad e higiene deberán colaborar con los servicios médicos y con los de seguridad e higiene en el trabajo, en las empresas que cuenten con estos servicios, y solicitar su asesoría en estas materias".

Artículo 209. "Las comisiones de seguridad e higiene deberán sesionar cuando menos una vez al mes, levantando acta de cada sesión en la que se asentará la información relativa al mes inmediato anterior, que comprenderá:

- I. Conclusiones derivadas de las visitas realizadas.
- II. Resultados de las investigaciones practicadas con motivo de los riesgos de trabajo ocurridos; de las probables causas que los originaron; de las medidas señaladas para prevenirlos y de su cumplimiento.

III. Actividades educativas en materia de seguridad e higiene llevadas a la práctica.

IV. Otras observaciones pertinentes".

Artículo 210. "Las comisiones de seguridad e higiene deberán colaborar en las campañas para la prevención y control de la contaminación del ambiente del trabajo que lleven a cabo".

Artículo 211. "Las comisiones de seguridad e higiene deberán colaborar en las campañas de educación higiénica que lleven a la práctica las autoridades federales y locales correspondientes".

Artículo 212. "Las disposiciones de este capítulo se aplicarán de conformidad con los instructivos correspondientes los cuales tendrán en cuenta el número de trabajadores y el grado de riesgo de los centros de trabajo".

De acuerdo a lo establecido por este nuevo Reglamento en vigor desde el 5 de julio de 1978, cabe decir que es una prolongación de las modificaciones a la Ley Federal del

Trabajo en donde se indican de manera clara aspectos específicos sobre la organización de las comisiones de seguridad e higiene, podemos agregar que se ha aprovechado la experiencia acumulada a lo largo de muchos años de estar atendiendo las deficiencias y problemas descubiertos y señalados por las estadísticas, resultaría difícil seleccionar y transcribir los principales artículos del citado ordenamiento, dado que todos pueden ser considerados como importantes, sin embargo abordaremos a grandes rasgos la parte importante y novedosa que lo constituye:

En primer lugar, se indica con toda claridad la obligatoriedad de la observancia del título primero y señala la competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para expedir los reglamentos que complementen y especifiquen aún más algunos de los aspectos tratados en este reglamento. Los títulos segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo abordan asuntos relativos a medidas para la prevención de riesgos mediante la instalación y uso de instalaciones, equipo, herramientas y sustancias. Respecto a los títulos octavo, noveno y décimo se establece lo relativo al ambiente de trabajo necesario y sus elementos (ruido, radiaciones, vibraciones,

presiones, contaminantes, iluminación y temperatura); así mismo lo relativo a la comodidad que los trabajadores deben disfrutar durante la jornada de trabajo. Los títulos décimoprimer y décimosegundo, marcan los lineamientos para la creación y funcionamiento de las comisiones mixtas de seguridad e higiene (artículos anteriormente señalados). La parte final del reglamento en comento marca la competencia y disposiciones administrativas para la vigilancia e inspección, las obligaciones de los patrones (artículo 239), los procedimientos de inspección (artículos 240 al 252) y los relativos a las sanciones respecto a cuantía (Capítulo II).

En forma general, este ordenamiento jurídico de seguridad e higiene del trabajo es un intento por aprovechar la experiencia, actualizar las normas sobre prevención de riesgos y merece por tal motivo toda la atención por parte de los trabajadores y patrones, para su debida interpretación, fiel cumplimiento y permanente crítica.

El registro de las comisiones es una obligación que la ley impone a los patrones, el cual se debe efectuar ante las autoridades de trabajo dentro de los 30 días

siguientes a la iniciación de las actividades de la empresa, los trámites de este, deben ser hechos por el patrón a fin de que tenga la certeza de los mismos, dicho registro se lleva a cabo mediante un escrito de solicitud al cual se le anexan: copia del acta constitutiva, y retratos tamaño credencial por duplicado de todos los comisionados. La solicitud deberá ser enviada a las autoridades laborales que le correspondan según su jurisdicción (local o federal) y según su ubicación en las entidades federativas o en el distrito federal o a la Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social; presentada la solicitud, se vigilará el trámite y se recogerá en su oportunidad la constancia de registro y las credenciales de los comisionados a quienes se le entregarán.

Las comisiones mixtas de seguridad e higiene requieren de disposiciones que las organice y las norme en sus procedimientos, que se denomina "Instructivo de Funcionamiento", el cual es una consecuencia de las experiencias y conocimientos de los comisionados y constituye un conjunto de normas para regir la vida de las comisiones, normas que debidamente sistematizadas deben prever lo siguiente:

- a) La definición de las comisiones.
- b) Las funciones de las comisiones.
- c) El número total de comisionados.
- d) El procedimiento para efectuar las visitas mensuales.

2.- **Actividades de la Comisión de Seguridad e Higiene.-** Se debe realizar por lo menos una visita cada mes en forma detallada y minuciosa de todas las instalaciones, a efecto de detectar cualquier riesgo presente y tomar de inmediato las medidas correctivas o informar del mismo en la junta mensual correspondiente. El recorrido mensual es la medida de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales más eficaz, pues el mal se descubre antes de que surja, además deberá realizarse con base en una guía escrita de los lugares en que se va a practicar y con detalle de objetivos.

Por lo tanto, se cita a continuación lo que debe de comprender:

- a) Que se observe solidez, funcionamiento, estado de conservación, limpieza, pisos antiderrapantes, uso inmoderado de material combustible, vidrios sin protección, etc.

- b) Instalaciones y equipos de higiene, comedor, cocina, bebederos, sanitarios, limpieza en su conjunto, ausencia de fugas de agua o gas, etc.
  
- c) Instalaciones de servicios, ya sean eléctrica, de gas, hidráulicas, vapor, éstas que se encuentren ausentes de fugas desaislamientos térmicos o eléctricos.
  
- d) Que las herramientas se encuentren en buen estado así como las instalaciones, verificando cables, mangueras, conexiones, etc.
  
- e) Condiciones ambientales: contaminación, iluminación natural o artificial, ventilación, condiciones térmicas, humedad, radiaciones ionizantes, etc., en estas condiciones se verificarán los niveles y la presencias máximas permisibles.

En las visitas realizadas deberá constar por escrito de todas las irregularidades que se detecten las cuales se harán figurar en un acta que se debe levantar y firmar por quienes realicen el recorrido.

La comisión tiene la obligación de sesionar periódicamente, por lo menos cada mes dichas reuniones tiene por objeto: conocer o elaborar las conclusiones que se deriven de las visitas practicadas, conocer los resultados de las investigaciones efectuadas con motivo de los accidentes ocurridos, indicar medidas para prevenir la repetición de accidentes, informar acerca de las actividades educativas sobre seguridad, sobre la participación o colaboración entre las autoridades y los servicios médicos y de seguridad e higiene, etc.

Roland P. Blake manifiesta que "los medios de promoción de la seguridad deben ser aquellos en los que se explotan las respuestas de los trabajadores conforme a lo siguiente:

- a) Instituto de Conservación.
- b) Anhelos de ganancias materiales.
- c) Deseo de elogios y aprobación.
- d) Temor a la desaprobación.
- e) Sentimientos humanitarios y de responsabilidad.

## f) Sentido de competencia".(16)

Por todo lo anterior, sabemos que todo derecho genera una obligación. Si los patrones deben cumplir con dotar a sus empresas de aditamentos de seguridad, de medidas para la higiene, corresponde al trabajador hacer buen uso de esos equipos, evitar exponerse sin necesidad, procurar no cometer actos inseguros y reportar todas las condiciones irregulares que observen en la fuente de trabajo. La seguridad y la higiene se debe promover constantemente en la empresa, de tal manera que lleguen a formar un hábito en los trabajadores, que conforme su propia educación, lo lleve más allá del centro del trabajo; los dos mejores métodos de inculcar el sentido de la seguridad y la higiene en los trabajadores, son: a) resaltar las consecuencias de los riesgos realizados, y b) indicar las ventajas de obrar siempre dentro de los parámetros establecidos en los ordenamientos legales precisados.

---

(16) Manual de Seguridad e Higiene, Eduardo Aguirre Martínez, pág. 85, Editorial Trillas, 1985 México, D. F.

CAPITULO V

LA INOBSERVANCIA DE LA PREVISION SOCIAL EN DETRIMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD.

1.- Concepto de la Previsión Social.- Antes de entrar al análisis del concepto en comento, es importante conocer su significado de acuerdo al diccionario de la Academia Española de la Lengua: "es la acción de disponer lo conveniente para atender a contingencias o necesidades previsibles", término éste que a su vez significa "lo que puede ser previsto"(17)

Atendiendo a la clásica definición proporcionada por el maestro Mario de la Cueva, diremos que por Previsión Social debe entenderse: "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 consecuencia y los riesgos naturales, sociales y profesionales -agregaré- susceptibles de privarle de su capacidad de trabajo y de ganancias". De tal manera, que la naturaleza de la Previsión Social es doble: por

(17) El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Mario de la Cueva, pág. 13, Tomo II, Editorial Porrúa, México, D.F.

una parte, significa una verdadera política estatal tendiente a proteger la salud, la vida, las condiciones económicas y sociales del trabajador como una consecuencia directa de su pertenencia a una clase social determinada y, por la otra, constituye un conjunto de actividades concretas, plasmadas en instituciones de servicio, en consecuencia nos referimos de una clasificación tripartita: un sistema individual que es el ahorro, los sistemas colectivos como la mutualidad y el seguro privado.

De la Cueva, en su derecho del trabajo en América Latina, dice que la Previsión Social se ha desarrollado en nuestras naciones y comprende la prevención y la reparación de los infortunios del trabajo, las leyes sobre el Seguro Social y otras medidas accesorias.

La Previsión Social ha tomado dos caminos principales que se originan en los modelos alemán y francés. El primero, establecía un sistema único para asegurar a los trabajadores por la pérdida de su salario, ya se trate de riesgo profesional u otras causa, que integra la institución del Seguro Social. El método francés distinguió los riesgos profesionales de las otras causas, de posible pérdida del salario, y únicamente en

los últimos años a procurado la unidad de los seguros sociales. La teoría francesa puso a cargo del patrono, la responsabilidad por accidentes y enfermedades profesionales.

En América Latina se siguió el modelo francés, pues su legislación principió con el siglo. El derecho individual del trabajo y la Previsión Social forman una unidad. El seguro social, es la parte de la Previsión Social obligatoria que bajo la administración o vigilancia del estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores, por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancias, como resultado de la realización de los riesgos naturales o sociales a que están expuestos.

El tratadista chileno don Marcos Flores Alvarez, se expresa de la Previsión Social como: "el conjunto de normas, principios o instituciones destinados a asegurar la existencia de los asalariados que dejen de percibir el sueldo o salario que les permite subvenir a las necesidades fundamentales y a las de sus familias,

cuando este fenomeno se produce por circunstancias ajenas a su propia voluntad"(18)

El escritor sobre la materia, Waldo Pereira en su obra La Seguridad Social en Chile se refiere de la Previsión Social como: "es el conjunto de ideas o instituciones que actúan pasivamente. La Previsión Social espera la realización de los siniestros y, frente a ellos, es indispensable su indemnización."(19)

Don Francisco de Andrade Ramos, del Brasil comenta que la expresión Previsión Social "designa todos los beneficios de caracter social, otorgados a los trabajadores sin distinción, con cobertura de los riesgos en caso de desempleo, de invalidez o muerte, en relación a los beneficiarios del trabajador y de los que se refiere a formas preventivas logrando así la asistencia social".(20)

Moscir Velloso Cardoso de Oliveira, señala que en los últimos años, la idea de Previsión Social, "ha venido

(18) Organización y Orientación Social en Chile, Marcos Flores Alvarez, Revista de Previsión Social, Núm. 8, pág. 659

(19) La Seguridad Social en Chile, Waldo Pereira, pág. 67 y 68, 1960 Santiago de Chile

(20) Publicado en Revista Brasileira de Previsión Social No.

siendo superada por la ampliación de este concepto que no abarca solamente a las clases trabajadoras, sino a toda la población del país, a modo de alcanzar la supresión de la necesidad y asegurar a todos un nivel de vida, y de bienestar social, de acuerdo a la dignidad de la persona humana."(21)

El doctor Julio Bustos de Chile, escribe que la Previsión Social "es el conjunto de acciones e instituciones humanas, destinadas a organizar la seguridad social, contra los riesgos que amenazan a los asalariados y que, transformándose en siniestros, privan al trabajador de percibir el sueldo o salario que le permite subvenir a las necesidades fundamentales y las de quiénes viven a sus expensas, cuando estos fenómenos se producen por circunstancias ajenas a su propia voluntad."(22)

## 2.- Disposiciones Jurídicas en Materia de Previsión Social.-

La Previsión Social en un sentido amplio, se identificó con la seguridad social en el concepto moderno de la palabra, pues si se analiza el contenido del artículo 123 Constitucional, se puede observar que en sus

---

(21) Publicado en Revista Brasileira de Previsión Social No. 3

(22) La Previsión y Seguridad Social, Julio Bustos, 1936 Santiago de Chile, pág. 10

fracciones no sólo establecen medidas para prevenir el riesgo, sino la protección íntegra al trabajador, a través del cuidado que se debe a sus dependientes económicos, a la mujer y al niño, a la educación obrera y a la habitación.

Sin embargo, en un sentido estricto, debemos considerar que la Previsión Social, en México, es una rama del derecho de trabajo, que deviene de un derecho social y por objeto el estudio y aplicación práctica y jurídica, de todas aquellas medidas para prevenir los riesgos (bien sean accidentes o enfermedades profesionales), a que se expone el trabajador y las disposiciones que tienen por objeto cuidar del bienestar y salud del trabajador.

Debemos entender por derecho social al conjunto de normas jurídicas que tienden a proteger a las clases económicamente débiles, como lo es el caso de la clase trabajadora.

De lo anterior, deducimos que las manifestaciones de las Previsión Social en el trabajo, son variables y más que todo obedecen al estudio económico de una sociedad, que en diversos momentos puede presentar desde una

incipiente industria, hasta una alta tecnología que propende una productividad efectiva, siempre y cuando observemos el principio base de la Previsión Social, referente a la dilución de los riesgos entre trabajadores y patrones, sujetos de una relación jurídica de trabajo.

En tal forma, las manifestaciones de la Previsión Social, son creadoras de una relación jurídica de la sociedad y los trabajadores que caen en estado de necesidad, reclamable judicialmente de la institución destinada por la ley a prestar los servicios o cubrir las indemnizaciones y en el ordenamiento laboral vigente se expresan como una línea de continuidad para un adecuado programa a nuestro desarrollo industrial, no obstante a las indudables circunstancias de que las condiciones de trabajo que privaban en 1917, han sido rebasadas por el crecimiento de la industria, la incorporación de la tecnología moderna, resultados de una gran visión del sector patronal.

En efecto, dichas manifestaciones de la Previsión Social se encontrarán entonces en: las escuelas y becas para los hijos de los trabajadores, protección a la mujer y al niño, los servicios públicos, mercados, centros

recreativos y demás servicios necesarios a las comunidades de trabajo apartadas de las poblaciones, en la prohibición para la instalación de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego y, por último, en dos acciones en las que verdaderamente encuentra sus fundamento la previsión; la higiene y la seguridad en los centros de trabajo y la prevención de los riesgos profesionales.

Es importante mencionar que los movimientos revolucionarios de Europa en el siglo pasado, produjeron las primeras reformas, particularmente en Inglaterra, se inició la formación de auténticas disposiciones jurídicas laborales, los estadistas y legisladores entendieron la necesidad de legislar en materia del trabajo, en el año de 1824, crearon un ordenamiento jurídico, frecuentemente disperso pero que englobó a la mayor parte de las instituciones y principalmente a la Previsión Social, las cuales actualmente integran el derecho del trabajo.

Los años primeros del siglo pasado no fueron propicios al nacimiento del derecho del trabajo.

El liberalismo económico hizo sentir su fuerza, y no permitió modificación alguna en los principios y en las reglas del Derecho Civil y del Derecho Penal. En esta época aparecen las primeras medidas de protección a los trabajadores, pero están inspiradas en un criterio más bien asistencial y no integran derechos concretos o exigibles.

En el año de 1883, se creó en Alemania el seguro de enfermedades profesionales y en 1884 el de accidentes de trabajo, con el que desde entonces para 1889 se instituyó el seguro de vejez e invalidez, que originó el nacimiento del Seguro Social obligatorio. Esta política social iniciada por Bismarck, va a ser practicada por casi todos los Estados, lo que significa un desarrollo importantísimo de la previsión social, debido a la influencia que ejerció el Seguro Social obligatorio alemán, por tanto se empieza a gestar una distinción entre ambos conceptos.

La Primera Guerra Mundial detuvo momentáneamente la evolución del derecho del trabajo y consecuentemente a la Previsión Social, pero provocó dos grandes acontecimientos: Primeramente la aparición de la Oficina Internacional del Trabajo, creada por la parte XIII del

Tratado de Versalles y como consecuencia directa, las primicias del Derecho Internacional del trabajo. En segundo término, las Constituciones de México de 1917 y Weimar de 1919, que operaron una transformación radical en la legislación laboral, de los diversos países del mundo.

El período comprendido entre las dos guerras presenta el apoyo de una nueva concepción del Derecho del Trabajo. Es la era del Derecho colectivo del trabajo y la reglamentación de las condiciones de la prestación de los servicios.

#### A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Si bien es cierto que la Previsión Social tendría por objeto el estudio y aplicación de todas aquellas medidas tendientes a evitar, antes que lamentar los riesgos, ya en el artículo 123 Constitucional, hay un sentido más amplio, pues mediante la Previsión Social, se ha de tratar de alcanzar mejores condiciones de salud, económica cultural y social.

El Derecho del Trabajo es una disciplina de reciente cuño y es parte, formalmente en México, del Derecho; así la historia de Europa y América en la etapa contemporánea se descubre que el estado individualista y liberal, se integró mediante cuatro principios: las ideas de soberanía y representación, y la idea de los derechos del hombre y la separación de poderes. Pues de acuerdo a lo anterior, en la Asamblea Constituyente de Querétaro, se establecieron los derechos sociales del campesino y de los trabajadores, al lado de los principios del derecho individual y del ciudadano procedente de la Revolución Francesa, disposiciones consagradas en el 123 de nuestra Carta fundamental, cuyo capítulo se denomina "Del Derecho del Trabajo y la Previsión Social".

La Previsión Social, establece normas que regulan la protección a mujeres y menores, lo relativo a la habitación obrera y escuela, la prohibición de expendios de bebidas embriagantes, y juegos de azar, agencias de colocaciones y las cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, y en fin, lo relativo a riesgos, prestaciones y los seguros sociales.

Cuando en 1917 se aprobó el revolucionario Artículo 123 se estableció, un régimen que llevará consigo la Previsión Social que no constituye, sino dos aspectos distintos de una realidad, que integran una unidad de protección laboral y social. De esta manera, se establecieron no sólo normas tendientes a regular las relaciones obrero-patronales, sino también normas que pretendieron resolver, desde entonces, el problema de lo que hoy se llama la seguridad social, al abordar el problema de la vivienda, el de la educación de los obreros, el de un régimen de seguro social, el de la previsión de riesgos y tantas otras disposiciones que han derivado del contenido de este artículo.

Prevenir en un sentido que pudiéramos decir nominal significa simplemente evitar un riesgo. La idea original fue evitar ese riesgo a que estaba expuesto el trabajador. Sin embargo, el sentido actual de la Previsión Social se ha ampliado, acercándose al de seguridad social; y de ahí deben tomarse los postulados para una nueva política social de nuestro país.

El artículo 123 Constitucional, contiene fracciones que se refieren a lo que el Constituyente Mexicano de 1917 estableció como Previsión Social, las siguientes:

1. La prohibición de mujeres y niños para trabajar en lugares insalubres o peligrosos.
2. La atención a la mujer durante la maternidad
3. Fomento a la vivienda.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otro rubro industrial, estará obligada, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar créditos baratos y suficientes, para que adquieran en propiedad dichas habitaciones.
4. La obligación de los patronos de establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad, como en algunos casos, el establecimiento de mercados públicos, y edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos, cuando la población exceda de 200 habitantes en los centros de trabajo.

5. La prohibición de expendios de bebidas embriagantes y casas de juegos de azar, cercanos a los centros de trabajo, con objeto de evitar de éstos el vicio, el ausentismo en el trabajo, y el menoscabo de su salario.
6. La obligación de observar todas las medidas sobre higiene y seguridad y para prevención de accidentes, dentro de los establecimientos de trabajo, además se adoptarán las medidas necesarias para el uso adecuado de las máquinas, instrumentos y material de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores, la máxima garantía compatible con la naturaleza de la negociación.
7. El sistema de seguros sociales obligatorios que consagró la fracción XXIX, del Artículo 123 de la Ley Laboral.
8. La obligación patronal de responder de los riesgos profesionales:
  - a) El patrono es responsable de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los

trabajadores sufrido con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según la consecuencia sea la muerte o incapacidad temporal o permanente para trabajar.

- b) **Aseguramiento obligatorio en el IMSS.** El patrón que haya asegurado contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a sus trabajadores, quedará eximido del riesgo del trabajo.

**B) Ley Federal del Trabajo de 1931**

El primer proyecto de la Ley fue presentado al Congreso de la Unión el 1o. De octubre de 1918. El segundo tuvo importancia mayor y fue presentado a la Cámara de Diputados el 10 de octubre de 1918. La exposición de motivos del proyecto contiene un amplio relato de la Teoría del Riesgo Profesional, su vinculación con la Previsión Social, tanto desde el punto de vista histórico como del de la situación de la doctrina extranjera. Como punto culminante del proyecto conviene hacer notar la obligación que imponía a los patrones, en los casos de incapacidad permanente y de muerte, de pagar a la víctima o a sus deudos una renta vitalicia

NO

HAYS PAC

108  
W

cual quedó derogada la legislación de los Estados, pero se dividió la aplicación de la Ley entre las autoridades federales y locales.

En ese mismo año, se formuló un proyecto de Código Federal del trabajo, fue redactada por una Comisión formada por juristas destacados, y se le conoce con el nombre de "Proyecto Portes Gil", fue el antecedente directo de la actual Ley Federal del Trabajo.

El Proyecto Portes Gil, fue objeto de numerosas críticas al ser discutido en el Congreso y la oposición que encontró entre las agrupaciones de trabajadores y de patronos hizo que fuera retirado.

Dos años después, en 1931, se celebró en la entonces Secretaría de Industria, una convención obrero-patronal, cuyas ideas sirvieron para reformar el proyecto "Portes Gil" y formular uno nuevo. Aprobado por el Presidente de la República fue enviado al Congreso, el que con algunas modificaciones lo aprobó a principios de agosto de 1931. El Derecho Mexicano del Trabajo evolucionó con extraordinaria rapidez en los años inmediatos posteriores a la promulgación de la Ley Federal del Trabajo. Las asociaciones de trabajadores lograron

aumentar considerablemente el volúmen de los derechos y de las medidas de protección a los trabajadores. Esta ley fue objeto de varias reformas y ampliaciones durante el tiempo que logró su vigencia. En consecuencia y como complemento el Ejecutivo Federal promulgó reglamentos, entre los cuales se destacan: el de Medidas preventivas de Accidentes de Trabajo, el de Policía de Minas y de Seguridad en los Trabajos de las Minas y el de Higiene del Trabajo, ordenamientos indispensables, para la interpretación de la Previsión y Seguridad Social.

A mayor abundamiento en la Ley de 1931, se definieron y especificaron con amplitud y claridad, al igual que los derechos individuales del trabajador, los derechos colectivos de la clase obrera, y las disposiciones de previsión y seguridad social.

En este ordenamiento reglamentario, se consignó el concepto de riesgo de trabajo, así como la obligación del patrón para cubrirlos, a través de las citadas indemnizaciones y prestaciones, tanto en beneficio del trabajador como de su familia

C) Ley Federal del Trabajo de 1970

La ley Federal del Trabajo de 1931, fue abrogada por una nueva Ley, y entró en vigor el primero de mayo de 1970. Las razones por las cuales los legisladores consideraron que la Ley del 31 debía modificarse, se expresa en la exposición de motivos; que a continuación se transcribe:

"El Derecho del Trabajo constituye una unidad indisoluble pues todos sus principios o instituciones tienden a una misma función, que es la regulación armónica y justa de las relaciones entre el capital y trabajo. Esta consideración condujo a la formulación de una sola Ley que, al igual que su antecesora, abarca todas las partes de que se compone el derecho del trabajo. No obstante, por razones técnicas y de la misma manera que la ley vigente, se dividió el proyecto en dos partes:

- a) La primera se ocupa de las relaciones individuales de trabajo y comprende las normas que reglamentan la formación, suspensión y disolución de las relaciones de trabajo, aspectos de Previsión Social, el trabajo de las mujeres y de los menores, el establecimiento de escuelas, el cumplimiento de las disposiciones de seguridad e higiene, el establecimiento de mercados

públicos y centros recreativos (cuando la población del centro rural exceda de doscientos habitantes).

- b) Esta parte complementaria contiene el fortalecimiento de las organizaciones de los trabajadores, sindicatos, federaciones y confederaciones, y los laudos progresistas inspirados en los principios de justicia social.

La nueva legislación al considerar el trabajo como un derecho y un deber social tendiente a dignificar al trabajador eleva a rango de derecho público las garantías y derechos de la clase laborante y las convierte en irrenunciables.

La ley de 1970 introdujo importantes avances en materia de seguridad social, dando a las prestaciones no sólo la reparación del daño, sino también la de que el trabajador puede rehacer su vida, posteriormente a la lesión. Además, tomando en consideración los adelantos técnicos y científicos y el proceso de expansión de la seguridad social, se modificaron la tabla de enfermedades de trabajo y la valuación de incapacidades; se institucionaliza el servicio

público del empleo, cuya función es la de buscar soluciones viables al problema del desempleo y subempleo, se dispone que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social organice el Instituto del Trabajo para elevar el nivel de preparación de personal.

En relación a la familia del trabajador, la nueva ley adopta la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, permitiéndole percibir las prestaciones e indemnizaciones pendientes de cubrirse a la muerte de éste.

Reforma de gran trascendencia fue el suprimir el contrato de aprendizaje; así como la que estableció la obligación del patrón de organizar cursos de capacitación.

3. **La Inobservancia de la Previsión Social en detrimento de la Productividad.**- Para precisar la situación de la Previsión Social y su relación con la productividad, es necesario conocer el alcance de este último y su relación con la capacitación.

En primer término, se desprende del artículo 153-A de la Ley Federal del Trabajo, que las empresas tienen la

obligación de proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento que les permita elevar no sólo su nivel de vida, sino también la productividad de su centro de labores.

A su vez, el Artículo 153-F del mismo ordenamiento señala que uno de los objetivos de los cursos de capacitación, que se imparten debe ser para incrementar la productividad de las empresas. La razón es, que tanto la seguridad, la capacitación y la productividad tienen un estrecho vínculo: la seguridad como modelo eficaz para la labor de la actividad industrial en beneficio del bienestar económico del trabajador y del patrón, la capacitación a la vez, propicia el incremento de la productividad, aprovechando de mejor manera los recursos humanos y materiales disponibles en la empresa, y contribuye a lograr un mayor nivel de eficiencia, con su propio personal capacitado para ello, o con capacitadores extraños que involucren una mayor participación y habilidad, y actualizando los planes y programas ante la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

A pesar de la trascendental importancia que dicho objetivo adquiere en las condiciones económicas

reinantes en el país, pocas son las empresas que conocen con certeza que hacer para abatir aquellas medidas que por la inobservancia de la Previsión Social afectan la productividad, amén de no aprovechar los distintos apoyos que sobre la materia se desprenden de nuestros textos legales.

En razón de que la Ley Federal del Trabajo no define a la productividad, es indispensable recurrir al concepto técnico de la misma. Para algunos, "la productividad se define como la eficiencia de los productos, a través de los recursos utilizados" (Edward Fulton)(23); para A. Klein "Se traduce en la relación que existe entre la meta lograda y los recursos gastados con ese fin"(24). Para la Organización Internacional del Trabajo, "la productividad es la relación entre producción e insumos".

Al respecto, importantes empresas mexicanas han dado su punto de vista al respecto, para industrias H-24, S. A., la productividad "es la eficientización, la optimización en el uso de los recursos humanos y materiales disponibles"(25). Para Cannon Mills, S. A. "es el

---

(23) Información Dinámica de Consulta (IDC), Septiembre 24, 1986, pág. 154, Sección Laboral

(24) Idem

(25) Idem

aprovechamiento de los recursos materiales a través de los recursos humanos"(26); para el grupo Suntory, S. A. "es el aprovechamiento al máximo de los recursos materiales y personales de las empresas (27). Para la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), "la productividad es el desarrollo del producto, en una mínima unidad de tiempo".

Una vez ubicado el concepto, es necesario precisar las razones por las cuales la empresa debe atender la previsión y la seguridad social, para alcanzar los niveles óptimos que el rubro industrial necesita.

Según las estadísticas oficiales, el índice de productividad laboral en distintos rubros industriales ha venido disminuyendo desde hace 15 años aproximadamente. Cabe señalar que el nivel productivo a que hacen referencia dichos indicadores se obtiene de dividir el índice del valor real de la producción en el sector de que se trate, entre el índice de horas-hombre trabajadas en el mismo, para confirmar lo anterior se enlistan a continuación los indicadores de productividad laboral en algunas industrias manufactureras que

---

(26) Idem

(27) Idem

presentan los índices más bajos, considerando que el valor de la productividad en dichas industrias durante la década de los setentas era igual a 100.(28)

	1976	1986
Preparación, conservación, empackado y enlatado de carne	102.03	86.45
Conservación, empackado y enlatado de pescado y mariscos	70.01	86.74
fabricación de chicles	92.11	63.87
Hilado, tejido y torcido de henequén	76.18	40.68
Fabricación de abonos y fertilizantes	142.41	97.04
Regeneración de aceites lubricantes	102.27	76.61
Fabricación de ladrillos y tabiques refractarios y de revestimiento	93.80	79.30
Fabricación de cemento hidraulico	156.94	74.91
Fabricación de productos de asbesto	104.43	95.86
Fabricación y ensamble de vehiculos automotores	114.75	95.58
Fabricación de carrocerías para vehiculos automotores	133.77	97.50

también cabe mencionar que algunas otras industrias manufactureras, si bien han visto incrementado su índice de productividad, no han logrado niveles satisfactorios en su desarrollo. Entre ellas destacan las siguientes:

(28) Idem

	1976	1986
Fabricación de aceites, margarinas y otras grasas vegetales	109.90	106.36
Fabricación de productos alimenticios para animales	98.25	118.20
Fabricación de cigarrillos	142.52	115.95
Hilado, tejido y acabado de algodón	102.63	112.30
Fabricación de estambres	96.82	115.84
Laminación, extrusión y estiraje de aluminio	117.83	103.69
Fabricación de corcholatas y otros artículos troquelados	81.87	114.28
Fabricación de aparatos eléctricos y sus partes	98.12	113.86

En consideración a lo anterior, es importante destacar que la productividad en el mundo actual, trae consigo el bienestar económico para patrones, trabajadores, y gobierno, razón por la cual es momento para tener el acceso suficiente a la previsión social, ya que de ésta depende el máximo rendimiento del trabajador, amén de lograr los suficientes recursos que le permitan su estabilidad económica, obviamente, no dejando de ser menos importante, la obligación del laborante de optar por utilizar todos aquellos elementos de protección que le brinde el patrón y que a través de una eficiente capacitación para su manejo, se pueda lograr niveles óptimos de previsión, seguridad y productividad.

**A) La mortalidad por riesgos de trabajo. Comparación Internacional.**

Sin duda, es importante la necesidad de establecer estadísticas en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Claro está, que este estado de necesidad debe sustentarse en la voluntad de utilizarlas, para tomar medidas concretas a nivel del establecimiento y para gestar políticas que tengan en cuenta la realidad nacional.

En reciente artículo de Anthony Suruda y Edward Emmett (29) nos pone de manifiesto que el problema de los riesgos profesionales distan de estar resueltos aún en los países desarrollados. Los autores relatan los reportes en América Latina correspondientes para el año de 1988, cifras que ascienden a 3,740 muertes por causas laborales, según el Bureau of Labour Statistics (BLS), mientras tanto, el National Institute for Occupational Safety Council informaba de 6,258 muertes y el National Safety Council las estimaba en 11,500. Más allá de que existen diferencias en las fuentes de información (el BLS sólo registra los siniestros ocurridos en empresas que superen los 10 trabajadores), se comprobó que uno de

(29) Counting Recognized Occupational Deaths. Journal of Occupational Medicina. Volume 30, November 1988 pag. 868

los factores relevantes para el subregistro estaba dado porque no eran notificados por el patrón todos los casos. Situación que acontece también en un país del nivel de desarrollo de Estados Unidos de Norteamérica, por tanto, se presume que aún no se han logrado las mejores formas para resolver el problema.

En las consideraciones que siguen se encontrarán algunos datos los cuales nos demuestran la disparidad de criterios con que se abordan los accidentes y enfermedades del trabajo.

En algunos países, solamente se denuncian y registran los casos mortales o aquellos señalados por las normas como graves. Por ejemplo en Argentina, la seguridad social recibe las denuncias de todos los accidentes (por individuo), y exige a todos los empleadores un informe anual estadístico, sin embargo, el porcentaje de respuestas es bajo, en virtud, que se reportan exclusivamente los casos graves. Casi todos los países tienen una definición legal de accidentes del trabajo, pero la extensión de ese término no es similar en todos, así en Colombia, no se cubre el accidente en trayecto, sólo lo hace cuando el viaje se efectúa en vehículos del patrón o el del trabajador. Chile ofrece una

particularidad, al considerar también accidente de trabajo los sufridos por dirigentes de instituciones sindicales a causa o con ocasión de sus cometidos gremiales.

La mayoría de los países, no tienen legalmente instituidos criterios para el diagnóstico de riesgos profesionales. Paralelamente es de señalarse, y como dato anexo que en la mayor parte de los países de América Latina, no pareciera contarse con el equipamiento necesario para hacer cumplir la Previsión Social.

La mayor parte de los países de América Latina reportan casos de muerte por accidentes de trabajo, sin embargo, algunos de ellos, incluyen las defunciones por accidentes en trayecto o por enfermedades profesionales.

Se presenta en forma convencional, las tasas promedio de mortalidad por accidentes de trabajo, y el lugar que ocupan algunos países, de acuerdo a cuatro categorías:

- a) Alta Seguridad
- b) Seguridad Aceptable

- c) Seguridad Deficiente
- d) Baja Seguridad

En el grupo de Alta Seguridad, predominan los países altamente industrializados y que tienen un ingreso por habitante superior a los 8,000 dólares anuales.

Aparecen en el grupo antes mencionado dos países del Caribe, tienen junto a Bahamas, los ingresos por habitante más altos del Continente Americano, detrás de los Estados Unidos y Canadá.

El grupo de Seguridad Aceptable, posee una composición más heterogénea; sin embargo, salvo los casos de Perú y Sri-Lanka, son países con ingreso por habitante superiores a los 2,000 dólares anuales.

Entre los países con Seguridad Deficiente se encuentra México, acompañado por países africanos como Togo, Egipto y Zimbabwe; Brasil, Guatemala y uno de los países más pobres de Europa: Hungría, cuyos niveles de vida e industrialización son inferiores al nuestro.

Por lo que hace a los países de Baja Seguridad, se encuentran la República de Corea y Malasia, Burundi país africano otro euro-asiático Turquía.

"México se encuentra entre los países con baja seguridad en los siguientes rubros industriales: agropecuario, minas y canteras, electricidad, gas, construcción, transporte y comunicaciones, silvicultura, pesca y transformación. En el caso manufacturero se encuentra entre los ocho países con tasas más altas de mortalidad por riesgos de trabajo."(30)

Conforme a lo expuesto, y de acuerdo al Anuario Estadístico de la Oficina Internacional del Trabajo de 1987, se presenta un Cuadro significativo de Lesiones mortales por accidentes de trabajo y la posición que nuestro país ocupa:(31)

- 
- (30) Reporte Estadístico sobre Mortalidad por riesgos de trabajo. Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Enero 1980
- (31) Oficina Internacional del Trabajo, Anuario de Estadísticas del Trabajo, Ginebra Suiza, 1987

LESIONES MORTALES POR ACCIDENTES DE TRABAJO  
SEGUN GRADO DE SEGURIDAD Y PAIS

PROMEDIO NACIONAL DE TODAS LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS  
(1981-1984)

GRADO DE SEGURIDAD PAIS	GRADO DE SEGURIDAD PAIS
<u>ALTA SEGURIDAD</u>	<u>SEGURIDAD DEFICIENTE</u>
Países Bajos	Austria
Reino Unido	MEXICO
Suecia	Hungría
Japón	Todo
Bolivia	Brasil
Barbados	Egipto
Estados Unidos	Bahrein
Trinidad y Tobago	Zimbabwe
Finlandia	Guatemala
Irlanda	
Noruega	
<u>SEGURIDAD ACEPTABLE</u>	<u>BAJA SEGURIDAD</u>
Chipre	Rep. de Corea
Perú	Burundi
Sri Lanka	Turquía
Checoslovaquia	Malasia-Sarawak
Nueva Zelanda	
Singapur	
Francia	
Polonia	
España	
Surinam	
Suiza	
R.F.Alemana.	

Estos resultados, pese a que no pueden ser contundentes, si quisieran que nuestro país está entre las naciones con peores condiciones de seguridad e higiene en el trabajo.

Lo anterior, debe constituir una señal de alerta para los responsables de los centros de trabajo, así como, para las organizaciones de trabajadores y las autoridades, los cuales deben participar en la promoción para la instrumentación y el cumplimiento de las normas de Previsión y Seguridad Social.

**B) Deficiente Difusión a la Prevención de Accidentes de Trabajo**

Es de sobra conocido, que nuestro país adolece de serias deficiencias en materia de información sobre riesgos de trabajo, y que la investigación que se realiza es muy escasa. A ese respecto, es importante reconsiderar la prioridad que debe darse a esas dos tareas, a fin de estar en condiciones de disponer de mejores medidas para orientar al trabajador para prevenir accidentes profesionales, a través de la concientización, para el uso del equipo de protección en su actividad rutinaria, mediante concursos de carteles alusivos sobre prevención de accidentes, cursos de seguridad e higiene, todo esto, implícito en eficaces jornadas de prevención de contingencias que atenten contra la vida del trabajador y que necesariamente redundará en detrimento de su economía y familia, y consecuentemente en la sociedad

Poco se ha hecho también, por conocer y estudiar las experiencias y las características de los esquemas de la prevención de riesgos, en aquellos países que muestran elevados índices de eficiencia en esa materia (los países nórdicos, Holanda, Inglaterra, Estados Unidos y Japón). Sería recomendable buscar mecanismos de intercambio con los países de referencia.

- C) El impulso a la Previsión Social, factor de desarrollo en la fuerzas productivas de nuestro país.

En los últimos años se han establecido medidas que complementen al salario del trabajador, y éstas han sido en su mayoría de previsión social, entre ellas podemos citar: vales de despensa, prestaciones médicas, tiendas de servicio, ayuda para transporte, seguros de vida, etc., por lo tanto, habiendo atención suficiente de los elementos citados, podemos manifestarlo como un medio indispensable a la motivación, a una mayor participación y a mejores condiciones de trabajo; necesariamente en el medio ambiente social, laboral y económico en que se desenvuelve el trabajador, influyen decisivamente estas medidas que se han ido conquistando a través de los años, así también es pilar importante en el

aprovechamiento y optimización de sus recursos y a su realización familiar.

Es importante considerar que en la medida de que nuestros trabajadores, se encuentren en un centro de trabajo más sano, (sin descartar el riesgo), obtendremos mayor capacidad y eficiencia en el trabajo, incorporando un nivel más elevado para los sectores involucrados, que traerá aparejado indiscutiblemente un desarrollo social y económico, sin embargo, para lograrlo es necesario el impulso a la Previsión Social, mediante mecanismos y sistemas que sean comunes para el patrón y trabajador, siempre y cuando exista el ánimo en cumplir las disposiciones que al efecto se establezcan en la Ley Federal del Trabajo.

Consecuentemente, es importante la prevención de los riesgos de trabajo incrementando un mayor grado de bienestar físico y mental para los trabajadores, fortaleciendo a las comisiones mixtas de seguridad e higiene, y promoviendo el establecimiento y desarrollo de servicios preventivos de salud y seguridad, propiciando las actividades de investigación, prevención y control de riesgos de trabajo.

En tal virtud, los razonamientos que anteceden, se reducen a un interés, cuyo objeto se enfoque a preservar el bienestar laboral dentro de los parámetros de la Previsión y Seguridad Social, ambos elementos generadores de la modernización del trabajo

CONCLUSIONES

1. En la Epoca Prehispánica, no hubo indicios respecto de la Previsión Social, ya que si bien es cierto que en esta etapa, se encontraban definidos algunos oficios, además de la existencia de árbitros que dirimían cualquier conflicto, también lo es la escasez de medidas preventivas de riesgos de trabajo, debido a que su actividad esencial era la agricultura. Además, sus características muy peculiares, las cuales iban encaminadas a aspectos religiosos, más que a un beneficio laboral.
  
2. En la Epoca de la Colonia suceden por primera vez en territorio mexicano, actitudes tendientes a la protección del aborigen, medidas contenidas en las "Leyes de Indias", cuya referencia abarca: descansos semanales, jornadas de trabajo de ocho horas, la remuneración en dinero y no en especie, la protección a la mujer encinta, habitaciones higiénicas y separadas para ambos sexos, etc.
  
3. En el México Independiente se continuó con la aplicación del Derecho Hispano, sin embargo, fue necesario atender al trabajador, conforme a disposiciones nacionalistas,

por lo tanto, el 14 de septiembre de 1814 el Generalísimo José Ma. Morelos y Pavón expide la Constitución de Apatzingan, cuya obra, la historia la denomina "Sentimientos de la Nación", en donde se considera la necesidad de moderar la opulencia, pugnando por una mejor remuneración al trabajador, y estableciendo principios de igualdad entre los hombres.

4. Nuestro país se vió envuelto en constantes luchas, por reconocer a un gobierno legítimo, en consecuencia surgieron los primeros debates para la creación de un ordenamiento laboral, que no fue sino hasta 1917, cuando el Congreso aprobó el Artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya consecuencia inmediata es el surgimiento del Artículo 123 Constitucional.
  
5. El surgimiento del Artículo 123 Constitucional, fue oportuno ya que su establecimiento, figura al lado del desarrollo y crecimiento del centro de trabajo, y es así que la citada carrera contra la inseguridad, depende necesariamente de la eficaz aplicación del Derecho, de ahí que, se establecieran disposiciones de previsión social.

6. Fue importante el papel que desempeñó la naciente industria, que transformando al mundo influye en la estabilidad social, la cual se fue conformando, con objetivos más delineados, advirtiendo en tal virtud por primera vez la carrera contra la inseguridad, cuyo desarrollo que implica modernidad, en muchos casos ha rebasado los principios de la previsión.
  
7. Los accidentes y enfermedades de trabajo, constituyen un enemigo común de estado, trabajador y patrón, al cual se enfrentan, por medio de la "Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo", cuya función inmediata, es encontrar los lineamientos óptimos para el desenvolvimiento sano en el trabajo, abatiendo el riesgo profesional, dicha comisión emerge del contenido de la Ley Federal del Trabajo en los términos de lo que preveé el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en su título décimo segundo.
  
8. La Previsión y Seguridad Social de nuestro país cumple con el Convenio 144 sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo, de la Conferencia Internacional del Trabajo, de fecha 21 de junio de 1976, cuyo objeto, es el poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas

entre los sectores involucrados, siendo responsable de los servicios administrativos de apoyo, la autoridad competente.

9. Es importante la participación y aplicación de acciones concretas, en cuadyuvancia con las autoridades y organizaciones de trabajadores, tendientes a la prevención de riesgos de trabajo, analizando en cada rubro industrial las condiciones de seguridad e higiene, a través de medidas que detecten el motivo de los accidentes, así como, aquellos medios de difusión que su labor se dirija no sólo a los trabajadores, sino al mismo patrón, procurando que se apliquen las recomendaciones surgidas en el seno de la comisión señalada, y en consecuencia las autoridades laborales, lejos de sancionar, que sean el apoyo y el ente coordinador de la previsión social.
  
10. Se necesita combatir la enfermedad del trabajo, encausando la detección del padecimiento, con la factibilidad que en su inicio se conocieran las enfermedades, no cuando se manifiesten ya en grados de avance o cuando su curación sea limitada o sus efectos irreversibles.

11. Corresponde a las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo ser el medio preventivo del riesgo profesional, ya que de este órgano depende el surgimiento de una contingencia laboral, por tener como principal tarea el velar por el buen estado de las instalaciones y equipo del centro de trabajo.
  
12. Consideramos que la voluntad obrero-patronal, debe ir encaminada a observar la Previsión Social, la cual permitirá alcanzar un nivel de seguridad aceptable en el centro de trabajo, siendo este el medio para lograr una mayor productividad, en beneficio de una vida digna y decorosa de la sociedad mexicana.

## BIBLIOGRAFIA

MARIO DE LA CURVA, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", Editorial Porrúa, 5a. Edición, México, 1982

NESTOR DE BUEN LOZANO, "El Derecho del Trabajo", Editorial Porrúa, 6a. Edición, México, 1983

EDUARDO AGUIRRE MARTINEZ, "Manual de Seguridad e Higiene", Editorial Trillas, 1a. Edición, México, 1985

ANTONIO DURAN GUZMAN, "Apuntes de Seguridad Social", México, 1988

RAFAEL ROJINA VILLEGAS, "Compendio de Derecho Civil", Editorial Porrúa, 7a. Edición, México, 1972

EDUARDO GARCIA MAYNEZ, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, 33a. Edición, México, 1982

RAFAEL DE PINA VARA, "Diccionario de Derecho", Editorial Porrúa, 15a. Edición, México, 1988

MARIO BAUCHE GARCIADEIGO, "La Empresa", Editorial Porrúa, 1a. Edición, México, 1977

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, "Avances de la Seguridad Social, México, 1980

PIERRE LECLERC, "La Seguridad Social en Francia", Complejo Editorial Mexicano, 1a. Edición, México, 1976

EDGAR ROBLEDO SANTIAGO, "Sistema de Seguridad Social", Complejo Editorial Mexicano, México, 1977

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO, "Informe Anual de Actividades 1988-1989", Ginebra, Suiza

INFORMACION DINAMICA DE CONSULTA (IDC), "Sección Laboral", Editorial Expansión, México, 1980

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL, "Reseña Laboral", México, 1976-1987-1980