

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.



1) CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL
XL ANIVERSARIO

9) México, D.F. 8 al 10 de septiembre de 1982



DOCUMENTOS HISTORICOS RELACIONADOS CON LA CREACION DE LA
CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

XL/CISS/M82/2/4

2) LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL Y
SUS CONSIDERACIONES A LA INICIATIVA DE LA LEY DEL
SEGURO SOCIAL DE MEXICO 1942

Fuente: Monografías Nacionales Americanas sobre Seguridad Social
CISS - No. 1 - México, 1960

**LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL Y SUS
CONSIDERACIONES A LA INICIATIVA DE LEY DEL SEGURO SOCIAL
DE MEXICO EN 1942**

*

- 1.- Antecedentes de la Ley del Seguro Social.

- 2.- La Conferencia Interamericana de Seguridad Social y sus Consideraciones a la Iniciativa de la Ley del Seguro Social de México.

*
*
*

1.- ANTECEDENTES DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

La ideología y la acción que mediatizaría el seguro social mexicano, aparecen en los comienzos del siglo presente, como parte de la inquietud revolucionaria en la que intervienen los líderes y las organizaciones políticas, el deseo de lograr una serie de reivindicaciones sociales en materia de legislación del trabajo, de reforma agraria, de educación popular y de previsión social, que tuvieran su garantía en el precepto constitucional.

De aquí que varios de los partidos políticos, soliciten insistentemente la reforma de la Constitución de 1857, carente de contenido social, que como sus similares de la época se limitaba a acordar entre las otras libertades - políticas humanas- la de trabajo, encontrándose ya en el Programa del Partido Liberal en 1906, del que era uno de sus líderes Ricardo Flores Magón que tanta inquietud tuvo por resolver la cuestión social de México, demandas de que sean principios constitucionales "la seguridad de los obreros, las pensiones a los que agotan sus energías, la indemnización por accidentes profesionales y otros postulados laborales...", en tanto que en el Programa de Gobierno de D. Francisco I. Madero aprobado en 1911 por la Convención del Partido Constitucional, se pide entre otras disposiciones del trabajo, la expedición de "leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes del trabajo".

El deseo de lograr estas formas sociales se va acentuando conforme triunfa la revolución mexicana y son frecuente e insistentemente pedidas tanto por el ejército popular como por los sindicatos y las asociaciones de trabajadores, como la Casa del Obrero Mundial creada en 1905, con el beneplácito de jefes militares y dirigentes civiles, que previo estudio de la materia, en Estados Unidos sobre todo, formulan proyectos de leyes obreras, como la debida al Lic. José Natividad Macías, que en lo relativo a los seguros sociales dice que ellos cubrirían la falta de percepción del salario durante los movimientos de huelga y ampararían la vejez y la inhabilitación por enfermedad no profesional.

A partir de 1916 empiezan los estudios tendientes a lograr la reforma constitucional deseada y en un intento de 1917, la Exposición de Motivos, al referirse al seguro social, se expresa así:

"Se impone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo, como las de salubridad de locales... y garantías para los riesgos que amenazan al obrero en el ejercicio de su empleo, sino también fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados, auxiliar a ese gran ejército de reservas de trabajadores parados involuntariamente, que constituyen un peligro inminente para la seguridad pública".

Poco tiempo después, en el mismo año de 1917, siendo Presidente de la República Don Venustiano Carranza, el día 5 de febrero, se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo capítulo VI denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social", pauta, así, sus fracciones XXV y XXIX del Artículo 123:

XXV.- El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya que se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo, o por cualquiera otra institución oficial o particular; y

XXIX.- Se considerarán de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión social".

Esta facultad constitucional otorgada a los Estados para legislar en materia de previsión social, igual que en legislación del trabajo, motivó la elaboración de muchos cuerpos legales estatales de tal índole, que por lo general disponen la indemnización por accidentes del trabajo con facultad patronal de cubrirse mediante contratación de un seguro privado, como la institución de Departamentos de Trabajo encargados de fomentar y organizar determinadas Cajas de Seguros según riesgos.

El ejemplo primero de este proceder, fue el Código de Trabajo de Yucatán de 1917, debido a uno de los gobernantes que más luchó por el bien del trabajador, el Gral. Salvador Alvarado, que desde antes ya pedía la implantación del seguro social en estudios y manifiestos (El Problema de México, la Reconstrucción de México) al que calificaba como el medio

ideal para "cuidar de la vida, de la salud y de la seguridad y el porvenir del trabajador". Con anterioridad a este Código, en el año de 1915, ya este Estado, Yucatán, por obra del mismo gobernante, Gral. Alvarado, contaba con una Ley del Trabajo en la que encargaba al Gobierno fomentase la asociación mutualista en los riesgos de vejez y muerte y hacia responsables a los patronos de los accidentes y enfermedades profesionales que pudieran ocurrir a sus obreros.

En 1925 se expidió la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, que con varias reformas ha estado vigente hasta 1959 en que fue derogada por un régimen de seguridad y servicios sociales, y que acordaba pensiones de vejez, por servicios prestados y por inhabilitación en el empleo, a los funcionarios públicos, mediante un fondo formado por descuento en el sueldo del empleado y una subvención estatal.

Años después, en 1928, otro grupo laboral conseguía una prestación específica mediante el llamado Seguro Federal del Maestro, que en realidad era una mutua de socorros pecuniarios a los familiares del mutualista fallecido.

Esta institución de la previsión social a base de inculcar y fomentar cajas fraccionarias de carácter facultativo y este poder dado a los estados para instituir "seguros populares", motivó una profusidad legislativa estatal de amparo parcial y diferente según riesgos comprendidos y personas beneficiadas, que no llegó a dar una realidad práctica, lo que sí fue una ausencia de protección durante un tiempo, facilitaría la expedición de un régimen general y total de beneficios y beneficiados, que es el sistema actual.

De aquí, que apareciera pronto la idea de la reforma en pro de una disposición más congruente con la técnica del seguro social, así como se viera igualmente, la necesidad de elaborar la cláusula constitucional a base federal.

Las circunstancias de la lucha armada revolucionaria - que imperaba en la Nación, demoró este deseo, que llega a hacer expresión oficial con el General Alvaro Obregón, el que en 1921 presenta un proyecto de Ley del Seguro Social en cuyo preámbulo se hacen interesantes consideraciones de ideología muy avanzada para la época, como las relativas a la función del Estado en pro del bienestar de los que carecen de "bienes de fortuna" cuyo patrimonio para subvenir a las necesidades de la vida, sólo consiste en su esfuerzo personal; y como esta acción protectora no sólo realiza una función de justicia

social, sino que fomenta la riqueza privada, que es creadora de la riqueza pública, y por tanto se hace con ella obra de prosperidad y engrandecimiento nacional.

En el proyecto se hacía ver también la necesidad de "federalizar" la legislación social, y se proponía que el Estado, para contar con un presupuesto capaz de mediatizar prestaciones sociales, consistentes en indemnizaciones por accidentes de trabajo, jubilaciones por vejez y pensiones de viudez y orfandad, se impusiese una contribución al capital de un 10% sobre todos los pagos que se hicieran en concepto de trabajo, y que se invertiría en instituciones de crédito para fomentar la riqueza pública.

Otros intentos de legislación social lo constituyen el elaborado en 1921 relativo a una Ley de Accidentes Industriales -materia en la que ya habían legislado localmente algunos estados como México 1904, Nuevo León, 1906, Veracruz y Yucatán 1914 y Coahuila y Zacatecas 1916-, con indemnizaciones en dinero y atención médica que obligaba a las pequeñas empresas a asegurarse, para evitar desequilibrios económicos, con la realización del riesgo, creándose la Caja de Riesgos Profesionales y el proyecto de Ley de Pensiones al Profesorado de 1922, con pensiones para edad avanzada, según años de servicio.

Campañas presidenciales impidieron que el proyecto fuese aprobado por la Unión, aunque el interés popular se acrecentara en este sentido, naciendo en 1927-28 el Partido de Previsión Social, formado por partidarios del Gral. Alvaro Obregón, cuyos postulados, entre otros, eran los siguientes:

"El Seguro Social en sus variadas formas, jubilación por vejez de los trabajadores, seguro de vida e indemnizaciones por accidentes de trabajo, cumple los propósitos de protección al trabajador suprimiendo todos aquellos inconvenientes en que los antiguos métodos son ineficaces y engendran antagonismo, conflictos y problemas... El principio del Seguro Social hace que los patrones, los trabajadores y el Estado, en la forma que propone el Gral. Alvaro Obregón, dedique suficiente tiempo y atención a la mejor aplicación de las reglamentaciones relativas. Esto es la necesidad peculiar de toda buena administración".

Por igual, casi todos los programas de otros candidatos presidenciales y partidos políticos muy particularmente el denominado Obrero de México, expone esta idea y necesidad en pro de conseguir unas reivindicaciones sociales en reforma Constitucional que permita una Ley de Seguro Social, de base federal.

Haciéndose eco de estas expresiones y por conducto de la Secretaría del Trabajo y Comercio en 1928, se encargó a una comisión que redactara un Código Federal de Trabajo con un capítulo especial de seguros sociales, que se redactó a base de estos principios generales: enumeración completa de riesgos, protección de todos los trabajadores sean del campo o de la ciudad, exonerando de la contribución a los de - ganancias mínimas, contribución de base tripartita, creación de tribunales especializados que entiendan en las posibles controversias que se originen.

Sin embargo, discutido el informe predominó la idea de que era más conveniente y apropiada una legislación separada de los contenidos de legislación del trabajo y de seguro social.

Por otra parte, en el Ejecutivo de la Unión iba progresando la idea en favor de la reforma de la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, lo que llega a ser un hecho al ser aprobada por las dos Cámaras en Agosto de 1929, viéndose publicada en el Diario Oficial del 6 de Septiembre del mismo año, siendo Presidente el Lic. Emilio Portes Gil, en la siguiente redacción:

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

Por otra parte, la necesidad de reglamentar el Artículo 123 Constitucional hace aparecer proyectos de Códigos Federales del Trabajo, lo que sólo llega a ser un hecho el 18 de Agosto de 1931 en que se promulga la Ley Federal del Trabajo, que en su Exposición de Motivos y en lo relativo al seguro social dice:

"No basta afirmar el principio del riesgo profesional y, con sujeción al criterio que de él deriva, establecer - tanto los casos de responsabilidad, como el monto de las - indemnizaciones... Es necesario dar a los trabajadores la garantía de que percibirán la reparación que les ha sido - asignada... El Gobierno Federal, compenetrado de que no es posible en el estado actual de las relaciones industriales establecer un sistema nacional y equitativo de reparación de los riesgos profesionales, si no es por medio del seguro, considera la reglamentación de esta materia que se hace en el proyecto de Ley del Trabajo, como meramente provisional, y desde luego, emprende un estudio tan serio como el asunto lo requiere, a fin de proponer en breve plazo al H. Congreso de la Unión, un proyecto de Ley sobre el seguro obligatorio".

Dicha reparación transitoria del Artículo 305 establecía "los patronos podrán cumplir las obligaciones que les impone este título asegurando a su costa al trabajador a beneficio de quien pueda recibir la indemnización, a condición de que el importe del seguro no sea menor que la indemnización".

Esta Ley Federal del Trabajo, reformada con posterioridad, viene a operar en relación con la Ley del Seguro Social mediante su título VI denominado De los Riesgos Profesionales, basado en la fracción XIV del Artículo 123 Constitucional, en lo relativo a la determinación del accidente, enumeración de enfermedades profesionales, valuación de las incapacidades, etc., y es de observancia en los lugares que no cubre aún el seguro social, tanto en este aspecto del riesgo profesional como en el relativo a la protección de la maternidad.

A partir de esta fecha, va gestándose a través de diez años, lo que sería la Ley del Seguro Social.

Así, en la administración del Gral. Abelardo L. Rodríguez, se encomienda en 1934 a la Oficina de Previsión Social del Departamento del Trabajo, la designación de una comisión encargada de elaborar una ley del seguro social, la cual formula unas bases generales en contenido ya muy sistematizado, con determinación de los riesgos de accidentes y enfermedades del trabajo, enfermedad, maternidad, vejez e invalidez, de gestión y cotización tripartitas y amparo del obrero industrial y rural.

Poco tiempo después el Presidente Lázaro Cárdenas actúa decididamente para que en el desarrollo del Primer Plan Sexenal de Gobierno 1934-40 estén contenidos los beneficios del seguro social, para los que se realizan detenidos estudios que permiten elevar al Congreso de la Unión, la iniciativa de una ley al respecto en 1934, que no llegó a discutirse debido, en parte, a ser los últimos años del mandato presidencial, si bien, la idea sigue latente en el segundo Plan Sexenal 1940-46, en donde se impone la obligación de que ello sea llevado a cabo.

Las características de este proyecto de ley del seguro social son las siguientes:

Los riesgos cubiertos serían: enfermedades profesionales, accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez, invalidez y desocupación voluntaria, no comprendiéndose la contingencia de muerte, pero su propósito era que cuando la técnica y experiencia lo permitiesen, se llegase al riesgo único, aquel que ampara en cualquier clase de contingencia que prive al trabajador de sus ingresos, concepto que supone una idea sumamente avanzada, como también lo es el amparo del trabajador, que si en principio estaba limitado al de la ciudad y de ganancias no muy elevadas, así como en algunas profesiones rurales, llegaría con el tiempo a beneficiar a todas las personas económicamente débiles. En cuanto al financiamiento, se disponía la contribución tripartita del Estado, capital y trabajo, excepto en el riesgo profesional que estaría a cargo exclusivo de la empresa. La gestión se encomendaba al Instituto de Seguros Sociales, órgano con personalidad jurídica y autonomía en sus funciones integrado por representantes del Gobierno, de los patronos y de los obreros. Las prestaciones serían en especie y en dinero, pero se advertía que no sólo debía cubrirse la realización del infortunio, sino también prevenirse, para lo cual sería una campaña de lo que se denominaba prestaciones indirectas como son: la higiene y la seguridad en el trabajo.

Desde el momento mismo en que el Gral. Manuel Avila Camacho, a quien se debe la actual Ley del Seguro Social, tomó posesión como Presidente de la República, manifestó sus deseos de legislar en esta materia, expresándose así en su mensaje a la Nación:

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

Para ello en 1941 fue creado el Departamento de Seguros Sociales dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con las siguientes atribuciones:

"Estudio de proyectos que se relacionen con el establecimiento de seguros sociales sobre la vida, la invalidez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, de acuerdo con lo ordenado por la Sección 29 del Artículo -

123 Constitucional; recopilación de datos estadísticos e informaciones necesarias para el desarrollo de los trabajos antes indicados, y vigilancia del cumplimiento de las normas legales del seguro social".

Este Departamento elaboró un anteproyecto de Ley del Seguro Social en el que se consideraban y enjuiciaban los proyectos antes realizados y que sirvió de base a las labores de la Comisión Técnica Redactora de la Ley que fue creada en junio del mismo año de 1941, de la que formaba parte el Lic. Ignacio García Téllez, Secretario de Trabajo y Previsión Social a cuyos esfuerzos y decidido empeño se debe no sólo a la realización de la ley, sino que, cuando fue Director General del Organó del Seguro, la puesta en marcha del sistema, con representaciones del Estado, de los patronos y de los obreros y bajo la Presidencia del Ing. Miguel García Cruz que debería desempeñar la Secretaría General del Instituto Mexicano del Seguro Social y como Asesor el Actuario Emilio Schoenbaum, técnico de renombre internacional.

Esta Comisión laboró entusiastamente durante un año recabando opiniones de técnicos internacionales y del país - así como de organizaciones patronales y obreras, y analizó y popularizó lo que es el Seguro Social en un interesantísimo ciclo de conferencias en las que participaron los especialistas más destacados en Seguridad Social.

2.- LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL Y SUS CONSIDERACIONES A LA INICIATIVA DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE MEXICO.

La Oficina Internacional del Trabajo, por conducto de Oswaldo Stein, emitió un juicio sumamente favorable vaticinando al sistema una fructuosa realidad práctica, como ha sido, por los fundamentos doctrinales y bases técnicas actuariales perfectas en que se fundamentó.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social a la que se sometió la iniciativa de lo que sería la Ley del Seguro Social, hizo las siguientes consideraciones, en su Primera Reunión en la República de Chile en 1942:

PRIMERA

Que la Delegación Mexicana ha presentado ante esta Conferencia una iniciativa de Ley del Seguro Social - Obligatorio, que constituye un estudio técnico y doctrinario sólidamente fundado; sintetiza con éxito los resultados obtenidos de la auscultación de la opinión de los patrones, de los trabajadores, de los peritos nacionales y la de los expertos de la Oficina Internacional del Trabajo.

SEGUNDA

Que cada elemento de la iniciativa ha sido calculado cuidadosamente con el auxilio de un valioso estudio financiero y actuarial donde la estadística mexicana ha sido bien aprovechada, con propósito de realización moderna y prudente, que garantiza su aplicación evolutiva y el equilibrio financiero del sistema;

TERCERA

Que dicha iniciativa aspira a convertir en realidad social los principios fundamentales de la seguridad colectiva y las recomendaciones de las Conferencias Internacionales del Trabajo, especialmente las celebradas en Chile, La Habana y Lima;

CUARTA

Que esta importante iniciativa crea un Instituto de Servicio Público descentralizado, con la aportación tripartita del Estado, los patrones y los trabajadores, que comprende como beneficiarios a todos los trabajadores organizados, a los libres, a los empleados, a los campesinos, a los domésticos, etc., que abarca todos los riesgos profesionales, enfermedades, maternidad, invalidez y cesantía, se apoya en la experiencia técnica, administrativa y social de los países más adelantados en la Seguridad Social y la administración de los fondos se aparte del lucro privado, destinándolos a las reservas técnicas, prestaciones y obras con las plenas garantías de seguridad, rendimiento y liquidez, etc.

QUINTA

Que siendo el objeto de esta Asamblea promover, fomentar y convertir en realidad las conquistas de la Seguridad Social y encontrándose México en lucha contra los intereses que se oponen al bienestar de las clases trabajadoras, creemos que es función obligada de esta Conferencia prestarle - el amplio respaldo, apoyo y solidaridad para el éxito fecundo de tan magna obra mexicana.

Como consecuencia de las consideraciones anteriores, las Delegaciones se permiten proponer a la Conferencia - acuerde que:

"La iniciativa Mexicana de Ley del Seguro Social Obligatorio merece su aprobación y aliento, porque constituye - un Código de Seguridad científicamente elaborado, con todas las perspectivas de viabilidad en su realización, al par - que representa una firme garantía técnica para establecer - en México el Seguro Social, en beneficio de las clases productoras y de la prosperidad de la nación mexicana".

El 10 de diciembre de 1942 el señor Presidente de la - República, Gral. Manuel Avila Camacho, firmó la iniciativa de la Ley del Seguro Social, que fue aprobada por la Cámara de Diputados el día 23 y por la Cámara de Senadores el 29, siendo promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.