

II. Cronología mínima

Imbricada en el derecho del trabajo, la evolución del derecho de la seguridad social es compleja. Los autores recurren a diversas clasificaciones. La cronología aquí recogida se debe a Dupeyroux, Jambu-Merlin y Sánchez Vargas, fundamentalmente. Atiende a los momentos de repercusión mundial y considera particularmente los datos del sistema mexicano.

1. Un trayecto habitualmente empleado consiste en explicar los “sistemas antiguos” de “la prehistoria de la seguridad social” y del “nacimiento de la seguridad social” (Jambu-Merlin). Así, el punto de partida puede ser la asistencia a los pobres y enfermos, forma esencial de cobertura de las necesidades sociales; asistencia directa e individual como deber cristiano; asistencia colectiva mediante la fundación de hospitales, hospicios, enfermerías o dispensarios; asistencia privada o semiprivada de carácter religioso y bajo el control de autoridades episcopales; asistencia pública organizada por el Estado a partir del siglo XVI. La intervención del Estado fue acompañada de una idea que se mezcla al movimiento caritativo. Se emprende una llamada “lucha contra mendigos y vagabundos” considerados fuente de delincuencia y de problemas sociales. De ahí la fundación del Hospital General de París en 1756. Se trata en realidad de medidas represivas, similares a las que animan las *work-houses* de Inglaterra. Con la Ilustración, se modifica la actitud ante la caridad de cuño cristiano, combatida como humillante para la persona humana. Montesquieu escribe: “algunas limosnas, hechas al hombre en la calle, no sustituyen las obligaciones del Estado, que debe a todos los ciudadanos una subsistencia garantizada, alimento, vestido conveniente y un género de vida que no contradiga a la salud”. Jambu-Merlin anota: “No debe, por otra parte, exagerarse la importancia de esta fórmula, muy moderna aparentemente, pero que se resuelve, a lo largo del texto, en muy poca cosa: las naciones ricas [...] requieren hospitales; las naciones pobres no deben tenerlos, porque la miseria particular es la expresión de la miseria general y la presencia de hospitales no haría sino estimular la pereza.”

La revolución de 1789 mezcla ideas tradicionales con nuevas tesis relativas al empleo, a la asistencia médica a domicilio, etcétera. El derecho al socorro público se afirma en la Declaración de los Derechos del Hombre en 1793. Las ideas liberales se expresan notablemente en el informe del comité La Rochefoucault-Liancourt, de 1790: se pronuncia en favor de la estatización y laicismo de las instituciones de caridad y pretende clasificar los diferentes tipos de pobreza, demostrando así que la idea de necesidad es la predominante y que la de riesgo no ha echado aún raíces, lo que no dejará de tener consecuencias más tarde en el

rechazo de las capas medias y superiores a su inclusión en la seguridad social, según lo percibe Jambu-Merlin. El profesor de París subraya que, por otra parte, el informe La Rochefoucault-Liancourt aporta novedad por su método de clasificación de la pobreza y por los medios que propone:

Detrás del antiguo lenguaje, encontramos algunas ideas fecundas. El primer tipo de pobreza es la *pobreza accidental*, que llamaríamos hoy desempleo. El remedio es una política de inversiones y de pleno empleo, que los economistas redescubrirán mucho más tarde. Otro remedio lo sería el acceso a la pequeña propiedad, gracias a la reventa de los bienes nacionales. En segundo lugar viene la *pobreza habitual*, que se debe a circunstancias individuales: enfermedad, vejez. Para remediarla deberán desarrollarse las cajas de ahorro y un servicio de asistencia a domicilio prestado por médicos remunerados por el Estado. Por último, hay una *pobreza culpable*, la del vagabundo irrecuperable, del desempleado voluntario. Se propone entonces la correccional y, eventualmente, la deportación. De nuevo caemos en la confusión tradicional entre los problemas policíacos y los de asistencia, que guiará todavía durante mucho tiempo la política social del siglo XIX.

El periodo posrevolucionario y el inicio del siglo XIX no aportan nuevas ideas. Se limitan a restablecer progresivamente instituciones existentes en el pasado. Reaparecen las obras de caridad y el conjunto de instituciones caritativas, privadas o públicas, reviven bajo el control severo del Estado-policía.

A fines del siglo XIX, la asistencia pública, bajo la influencia de las ideas sociales, acelera su desarrollo y, para la misma época, aparecerán las primeras instituciones de la seguridad social futura.

Para Jambu-Merlin, las grandes evoluciones sociales son precedidas siempre, a largos intervalos, por pequeñas señales. ¿Quién podría haber pensado ver una de esas señales de las *lettres patentes* del 14 de mayo de 1604, en las que Enrique IV ordena retener una parte del ingreso de las empresas mineras para financiar la reparación de accidentes de trabajo sufridos por los mineros? ¿Se prestó atención a las medidas mediante las cuales, en la primera mitad del siglo XVIII, se ampliaron las facultades del *Établissement des Invalides de la Marine*, encargándolo de pagar pensiones a los marinos mercantes, gracias a las cotizaciones de armadores y marinos? Nuevas ideas aparecen a la vez; desde luego, la idea de un derecho a recibir una prestación compensatoria, sea o no que el beneficiario se encuentre necesitado. El minero, el marino, están expuestos a los *riesgos del oficio*; se indemnizan las consecuencias del riesgo, sin preocuparse por saber si el interesado está o no en la miseria. En segundo lugar, se trata de un auténtico derecho y ya no de una atribución aleatoria, concedida por decisión individual en el plano de la caridad. Por último, existe un financiamiento obligatorio asegurado total o parcialmente por el empleador, creador de un riesgo del que obtiene provecho y capaz de asegurar el financiamiento. Éstos y otros datos constituyen, para Jambu-Merlin, “la prehistoria de la seguridad social”.

El mismo autor retiene los momentos de la aparición de sistemas de protección social:

El desarrollo del proletariado urbano fue particularmente acelerado en Alemania; el progreso de las tesis socialistas inquietó a Bismarck, quien encuentra una réplica a las

mismas en las teorías del socialismo de Estado, próximas al solidarismo de León Bourgeois. Dichas teorías oponían a la lucha de clases, la solidaridad entre los individuos y las clases de una misma nación. Bajo esta influencia Bismarck instituye, a partir de 1883, un sistema de seguros sociales. El ejemplo alemán fue precedido por la *National Insurance Act* de 1911, en Inglaterra, y cundió en los demás países europeos.

La seguridad social, para Jambu-Merlin, nace a partir de 1941, de los factores siguientes:

- a) *Una terminología.* En 1935 es votada, en Estados Unidos de América, la *Social Security Act*. Esta expresión se introdujo rápidamente en los países angloparlantes y después se extendió al mundo entero.
- b) *Un gran acontecimiento político y militar:* la guerra de 1939-1945. Por una parte, exige a los pueblos en guerra un inmenso esfuerzo; por otra, causa enorme sufrimiento y destrucción. Los gobiernos saben que una de las condiciones del esfuerzo bélico y del esfuerzo de reconstrucción será la implantación de una sociedad más justa, más segura, de una democracia más social. Proclaman esta necesidad en diversos campos y especialmente en el de la protección contra el riesgo de la existencia. La Carta del Atlántico del 12 de agosto de 1941 contiene, resultante de la petición de Churchill, un párrafo sobre la necesaria extensión de la seguridad social a todos. Lo mismo hace la resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, en Nueva York, en noviembre de 1941; la Declaración de Filadelfia de la OIT, del 10 de mayo de 1944. Después de la guerra, la misma preocupación se manifiesta en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (artículos 22 y 25).
- c) *Una necesidad social.* Las legislaciones de protección social no se aplicaban sino a los salarios y, en ocasiones, a una porción de ellos. El desarrollo del asalariado en las sociedades modernas, la progresiva aproximación de los niveles de vida, las necesidades más vivas en materia de seguridad y de salud, el costo cada vez más alto de la salud, hacen posible que aparezca una idea, completamente ignorada a principios de siglo: la protección social debe extenderse a todos porque nadie está al abrigo de los riesgos de la existencia. Además, la idea de que todos deben contribuir a la realización de la justicia social mediante cotizaciones o por el impuesto, permite concluir que todos deben beneficiarse de esa nueva justicia social.
- d) *Un documento británico.* Para Jambu-Merlin es, en cierta medida, la conjunción de los tres elementos precedentes la que conduce al gobierno británico a confiar, en mayo de 1941, a sir William Beveridge la misión de estudiar la transformación de las instituciones de protección social. El informe, rendido en 1942, habría de constituir la base de las profundas reformas operadas en la Gran Bretaña entre 1945 y 1948 y servir de fuente de inspiración para el conjunto de los demás países.

Mario de la Cueva resume los principios del llamado Plan Beveridge en los siguientes términos:

La seguridad social consiste en proporcionar a cada persona, a lo largo de su existencia, los elementos necesarios para conducir una existencia que corresponda a la dignidad de la persona humana. Cuatro son sus datos mínimos: a) Debe proporcionar a cada niño y a cada joven la instrucción primaria y la educación profesional necesaria para desempeñar un trabajo socialmente útil. b) Debe dar una oportunidad razonable a cada individuo para realizar un trabajo productivo. c) Debe ofrecer la salubridad y la organización teórica del trabajo, a efecto de evitar ataques a la salud y a la integridad física del ser humano. d) Debe garantizar la seguridad de que se tendrán ingresos suficientes para quedar a cubierto de la indigencia cuando, por cualquiera circunstancia, no se pueda trabajar.

2. Dupeyroux ha periodizado la cronología de la seguridad social en tres grandes apartados:

- a) El problema hasta la Revolución Francesa.
- b) La época clásica.
- c) La época moderna.

a) En sociedades preindustriales, la *asistencia* ocupa un lugar importante. He aquí algunas de sus notas distintivas; se ejerce en el marco de colectividades fuertemente estructuradas y jerarquizadas, cuyo conjunto constituye dichas sociedades: familia, corporaciones, colegios, colectividades religiosas, etcétera. Un papel subsidiario de asistencia está asegurado para todos aquellos que por una razón u otra, caen fuera de estas células naturales de protección, por la iglesia o por el poder real. La hipótesis típica es la del niño abandonado, asistido por la iglesia, o la de los soldados que regresan enfermos del frente de batalla y son asistidos por el rey. Se trata de una “técnica indiferenciada”, es decir, que concierne al indigente como tal y no a aquellos que pertenecen a una clase social determinada caracterizada por su posición en las relaciones de producción. Generalmente subyace en ella un fundamento religioso, pero traduce, quizá de manera profunda, un objetivo primordial de defensa social. La ausencia de medios de subsistencia y la falta de integración a una colectividad territorial son interpretadas como amenaza potencial para la sociedad antes de ser resentidas como atentado a los derechos individuales de la persona. De ahí la confusión —a la que hemos hecho alusión en la cronología de Jambu-Merlin— entre la protección y la represión, entre lo social y lo penal. Con la revolución de 1789 aparece una nueva concepción de las relaciones entre el individuo y la sociedad y así, una *nueva concepción de la asistencia*. La desestructuración de la sociedad por la supresión de las corporaciones, el laicismo, la hostilidad respecto de todo cuerpo intermedio, colocan al individuo cara a cara con el Estado. Un “derecho a la asistencia” es reconocido a cada uno: las perspectivas tradicionales son trastocadas en la medida en que la sociedad es declarada deudora de este derecho. Dicho derecho se concibe generalmente como un sustituto del derecho al trabajo. Por otra parte, los intereses de la burguesía y los del proletariado embrionario, unidos para la destrucción del antiguo régimen, eran demasiado divergentes. Un nuevo conflicto opondría a las clases. La burguesía termina por sobreponerse y su ideología triunfa en dos planos estrechamente complementarios: el jurídico y el económico, en detrimento de una nueva clase social: la clase obrera.

En el plano jurídico, la ideología burguesa reviste la forma de una teoría sólidamente ligada a los nuevos principios de igualdad y libertad, la llamada teoría de la *autonomía de la voluntad*. Las relaciones libres e iguales no pueden ser sino las más conformes a sus intereses. Así, se llega a eliminar toda barrera al libre juego de las voluntades individuales, y sirve de justificación a la ley Le Chapelier del 17 de junio de 1791, que prohibió las coaliciones y las asociaciones profesionales. En el plano económico, la sociedad se concibe como una masa de individuos llamados a intercambiar libremente sus productos y servicios. El equilibrio económico armonioso debe resultar de una concurrencia totalmente libre y de los esfuerzos libremente aportados por cada uno en este marco de concurrencia. De aquí la tesis según la cual el hombre que ha visto reconocidas sus libertades, no sabría tener otros derechos que aquellos que él adquiriera a cambio de lo que ofrece. El trabajo humano, asimilado a la categoría de las mercancías, a la aplicación a los contratos de locación de servicios de la ley de la oferta y la demanda, se revela catastrófico para los asalariados tanto en razón de la afluencia de trabajadores a las ciudades como en la de una utilización incontrolada de la mano de obra de mujeres y niños. Dupeyroux considera conveniente subrayar que la clase obrera se ve diezmada por los accidentes de trabajo y por las enfermedades profesionales. La multiplicación de los accidentes se debe, sobre todo, a insuficiencias teóricas y a la duración de la jornada de trabajo que anula inevitablemente la atención del trabajador. La clase obrera sirve en una inseguridad económica excepcional en la medida en que, por hipótesis, sus miembros obtienen sus ingresos del alquiler de su único bien, su fuerza de trabajo: todo evento de orden físico o económico que impida este alquiler o locación tiene una incidencia directa sobre sus medios de existencia. Así, *aparece una inseguridad propia de una clase social en particular*.

Las bases institucionales de la sociedad liberal, afirma Dupeyroux, no permiten que aparezca ninguna solución eficaz contra dicha situación. Los accidentes de trabajo no pueden encontrar en los principios normales de la *responsabilidad* más que un recurso mediocre en la medida en que dichos principios suponen que debe quedar demostrada la falta del patrón. Respecto de *la mutualidad*, su eficacia es también limitada. Sólo una minoría de asalariados se adhiere a las sociedades de ayuda mutua y así los recursos y medios de acción permanecen reducidos; para ser eficaz, la mutualidad debe ampliarse, y para este fin los mutualistas se ven precisados a solicitar el apoyo del poder público. En lo que toca al problema familiar, hubiera parecido inconcebible exigir de los patrones que otorgaran un salario más elevado a los trabajadores con cargas de familia. A esto oponiase la total asimilación del trabajo humano a la categoría de las mercancías en las que el valor debía ser fijado por la sola ley de la oferta y la demanda. Quedaba entonces *la asistencia*. Pero en una sociedad que pretende asegurar el mejor de los mundos posibles por las virtudes de la libre concurrencia, la miseria que desmiente la perfección del sistema o sugiere su imperfección es mal vista: tenido por perezoso, alcohólico, no previsor o criminal, el indigente aparece como un aguafiestas, eminentemente sospechoso, que debe ser, antes que protegido, neutralizado.

Durante casi un siglo, los que detentan el poder no conciben intervención social alguna que no sea fuera del contrato de trabajo, tenido por intocable, y sin referencia

a este último, por la distribución de socorros, en tanto que los asalariados, actuando como tales, sitúan sus reivindicaciones en el marco de la relación de trabajo que los define. Tarde o temprano, escribe Dupeyroux, esta discordancia trágica debía superarse con medidas sociales fundadas sobre el panorama global de *la específica vulnerabilidad* de la clase obrera. Tal intervención supondrá una evolución que ponga en tela de juicio los beneficios de esa política sistemática de no intervención y, por otra parte, la adquisición, por parte de la clase obrera, de un poder suficiente para que ciertas concesiones parezcan ya previstas, esforzándose más que por neutralizarlas, por integrarlas. En conclusión, Dupeyroux sostiene que el nacimiento de las primeras grandes legislaciones sobre reparación de riesgos sociales está ligado ante todo a una coincidencia entre los grupos de indigentes y una clase social determinada, la clase obrera, y después, a un desarrollo insuficiente de esta clase para superar la contradicción entre la necesidad de seguridad propia de sus miembros y la ideología de la clase dominante.

b) En esta segunda etapa aparecen *sistemas de reparación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; sistemas de seguros sociales y sistemas de indemnización de cargas de familia.*

Mientras que en Alemania Bismarck instauraba un sistema de seguros sociales, en la mayor parte de los países los legisladores, más respetuosos que él del liberalismo que continuaba siendo su sacrosanta doctrina, prefirieron volcar sus esfuerzos sólo en el problema de la *reparación de los accidentes de trabajo.*

Las legislaciones adoptaron generalmente el derecho de la responsabilidad civil o pública de los accidentes profesionales. Para que la víctima no soportara las consecuencias económicas del accidente y obtuviera su reparación y, por tanto, una transferencia de la carga, podía intentar poner en juego la responsabilidad civil del autor del accidente aplicando los principios tradicionales del derecho de la responsabilidad. Pero estos principios, como lo ha visto Dupeyroux, suponen establecer la prueba de la culpa de otro y no son de ninguna utilidad en tres casos: cuando el autor del perjuicio es insolvente; cuando la causa del accidente es desconocida, hipótesis frecuente en la medida en que, como lo ha dicho Josserand, con el maquinismo el accidente se convierte en anónimo; cuando el accidente ha sido causado por la propia víctima, porque su atención se ha relajado en razón del inevitable hábito profesional al peligro o en razón de la fatiga.

En consecuencia, dos perspectivas se ofrecen entonces al legislador: considerar que la sociedad entera, beneficiada por las conquistas de la Revolución Industrial, debe asegurar una garantía colectiva a aquellos que son sus víctimas, o bien, considerar más simplemente que los empresarios, que obtienen el beneficio más directo del uso de las máquinas, deben, por contrapartida, soportar la carga de los accidentes que resulten de esta utilización. Esta última fue la solución retenida por la primera gran ley social francesa, la del 9 de abril de 1898, y por la mayor parte de las leyes europeas. (Entre nosotros, Mario de la Cueva ha descrito inmejorablemente esta evolución. Nos remitimos a su obra *Derecho mexicano del trabajo*, México, 1949.)

El carácter autónomo de la ley de 1898 se dibuja con los siguientes trazos: se trata de una responsabilidad sin culpa y se establece una responsabilidad *forfaitaire*.

La responsabilidad patronal es automática: no se trata de una responsabilidad por culpa, ni siquiera de la reversión de la carga de la prueba de la culpa por cualquier presunción, sino de una responsabilidad fundada sobre “el riesgo profesional”. En principio, la culpa de la víctima no es excluyente de responsabilidad sino cuando reviste un carácter inexcusable. A fin de protegerse contra las consecuencias del nuevo principio, los empleadores buscan asegurarse: mediante el pago de primas, consideradas dentro de los gastos generales de la empresa, los organismos de seguros toman a su cargo las indemnizaciones de accidentes. El legislador francés, teniendo en cuenta este fenómeno espontáneo, decide por la ley del 31 de marzo de 1905 que, en caso de ser demandado el patrono, el asegurador lo sustituirá, convirtiéndose este último en deudor directo de la víctima. En una última etapa se borrará este lazo de unión entre el patrón y el accidente y será sustituido por la obligación de reparación a cargo de organismos financiados por contribuciones patronales.

Así como las primeras leyes sobre accidentes de trabajo se fundan en una adaptación de los principios tradicionales de la responsabilidad, el movimiento mutualista será utilizado y canalizado hacia nuevas fórmulas designadas como “*seguros sociales*”, que nacen en algunos lugares bajo la fórmula de “libertad subsidiada”, mediante la cual el poder público otorga subvenciones a las siempre insuficientes cajas de las mutualidades obreras. En Alemania es otra la solución: se renuncia al “libre arbitrio” de los interesados y se establecen seguros obligatorios. Subyace una nueva concepción del Estado, proclamada por Bismarck en su mensaje al Reichstag del 17 de noviembre de 1881:

El Estado comporta no solamente una misión defensiva para la protección de los derechos existentes, sino igualmente la de promover positivamente por instituciones apropiadas y utilizando los medios colectivos de los que dispone, el bienestar de todos sus miembros, especialmente de los débiles y necesitados.

Se promulgan entonces, en beneficio de los obreros industriales cuyos salarios sean inferiores a una suma determinada, tres leyes sobre: el seguro de enfermedad (1883); el seguro de accidentes de trabajo (1884) y el seguro de invalidez y vejez (1889). Su rasgo más característico es que otorgan prestaciones destinadas a compensar la pérdida que representa la inutilización de la fuerza de trabajo y el consiguiente perjuicio económico. En razón de este carácter indemnizatorio, los seguros sociales son, en principio, proporcionales al salario perdido.

Los seguros sociales aparecen como una adaptación del seguro tradicional o de la mutualidad: son obligatorios y la repartición de la carga financiera obedece a nuevos principios. Este último aspecto revoluciona los principios clásicos del aseguramiento y de la mutualidad. En vez de ser calculadas las cotizaciones en función del valor de la cosa asegurada y de las probabilidades del evento contra el cual es asegurada, dichas cotizaciones son proporcionales al salario de los afiliados. Además, esta cotización es compartida, según modalidades variables, entre el asegurado y sus empleados. El poder público otorga un subsidio, por lo menos en ciertas ramas (invalidez y vejez). Dupeyroux estima que, desde el punto de vista jurídico, el seguro social parece corresponder esencialmente a un seguro obligatorio

del salario de los asegurados o mejor, de su fuerza de trabajo, en la que el salario representa el valor social.

Sostiene Dupeyroux que de igual forma que los seguros sociales fueron calcados sobre el movimiento mutualista, los primeros sistemas de indemnización de cargas familiares utilizaron y generalizaron un espontáneo movimiento patronal. En otro lugar (véase Carrillo Prieto, *Las asignaciones familiares*, México, 1975, p. 27) hemos recordado dicha espontaneidad en el caso de Leon Harmel, quien creó en 1891, en sus fábricas de Val-au-Bois, el suplemento familiar del salario. La preocupación por las cargas familiares fue escogida por la doctrina y los empleadores católicos. Pero, a fin de no colocar en posición desfavorable a las empresas que hubieran contratado a padres de familia, algunas toman la iniciativa de crear las llamadas "cargas de compensación" para uniformar las prestaciones.

La síntesis del asunto que ensaya Alonso Olea parece acertada:

Las prestaciones familiares comienzan siendo fondos formados por empresas determinadas para conceder suplementos salariales por cargas familiares, concebida la concepción como fundada en el espíritu de liberalidad del empresario, produciéndose a continuación una doble transformación: de un lado van surgiendo, a medida que la práctica es adoptada por más y más empresas, cajas de compensación que uniforman las prestaciones; de otro, la manifestación de benevolencia pasa a ser obligación del ordenamiento de seguridad social.

Dichas asignaciones familiares continuarían todavía como debidas a los asalariados a cambio de su trabajo, conforme a la idea de sobresueldo.

c) Respecto de esta tercera etapa, Dupeyroux subraya sus caracteres esquemáticos: en el plano de los fines se presenta una tendencia a la extensión de la seguridad social hacia todas las categorías sociales; en el de los medios, surge la tendencia a sustituir las técnicas derivadas de la segunda etapa, por teorías originales.

Advierte, a diferencia de Jambu-Merlin, que la *Social Security Act* estadounidense ha sido sobreestimada. Antes que el acta de nacimiento de la moderna seguridad social, la entiende como el acta de defunción de la ideología liberal que hasta 1929 triunfa en los Estados Unidos de América. Sin embargo, debe reconocerse su mérito: reagrupa medidas de asistencia y de seguros traduciendo el deseo novedoso del poder público de afrontar en bloque el problema de la necesidad en la sociedad, al aportar un conjunto de soluciones coordinadas. Dichas medidas no se dirigen únicamente a los asalariados; es el conjunto de aquellos cuya suerte ha sido golpeada por la crisis el que requiere protección. Así y todo, no comprende seguro de enfermedad obligatorio alguno. De cualquier forma, el instrumento norteamericano pone de relieve los lazos entre la política económica y la política de seguridad social. Finalmente, la influencia del pensamiento de Roosevelt sobre Beveridge es importante. Para Dupeyroux toda la obra del inglés parte del imperativo formulado por el presidente: *freedom from want*.

Con el sistema neozelandés de 1938 aparece por vez primera una organización sistemática para la eliminación radical del estado de indigencia. Su idea central es que todo miembro de la colectividad nacional dispone contra ella de un crédito alimentario que puede invocar cuando su ingreso sea inferior a cierto mínimo.

Consiste en un sistema de prestaciones al que cada ciudadano contribuye según sus medios y del que cada ciudadano se beneficia según sus necesidades.

El llamado “Informe Beveridge” significa el sostenimiento del principio de extensión de la seguridad social a toda la población. Todos deberán ser asegurados contra las consecuencias de una amplia gama de riesgos, abstracción hecha de la situación socioprofesional particular. Las prestaciones serán uniformes, es decir, *forfaitaires*, independientemente del ingreso anterior al evento dañoso, que garanticen a cada uno, en toda hipótesis, un mínimo decoroso de vida.

El principio de prestaciones uniformes debe ser correspondido por el de contribuciones o cotizaciones igualmente uniformes. Sin embargo, respecto de las cargas de familia, por una parte, y de la salud, por la otra, la solidaridad nacional debe expresarse por el financiamiento fiscal. El sistema debe ser completado mediante una política de pleno empleo y una política de la salud, financiada por el impuesto, y que asegure gratuitamente los servicios médicos a toda la población, en tanto el plano del tratamiento como en el de la prevención.

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas, al adoptar la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, acordó que:

Toda persona, en tanto miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social; debe obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables para su dignidad y para el libre desarrollo de su personalidad. gracias al esfuerzo nacional y a la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y recursos de cada país (art. 22).

Más todavía:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida suficiente que asegure su salud, su bienestar y el de su familia, especialmente para la alimentación, el vestido, el alojamiento, los servicios médicos y para los servicios sociales necesarios; tiene derecho a la seguridad en caso de desempleo, de enfermedad, de invalidez, de viudez, de vejez o, en otros casos, de pérdida de sus medios de subsistencia como consecuencia de circunstancias independientes de su voluntad (art. 25).

3. Las mutualidades constituyeron la única protección frente a los riesgos del trabajo de los obreros mexicanos antes de 1910. Según Gustavo Sánchez Vargas, no puede hablarse de protección estatal en vísperas de la Revolución si se exceptúan dos ordenamientos: el de 1904, del Estado de México, debido a José Vicente Villada, y el de 1906 para Nuevo León, obra que fue de Bernardo Reyes. Estas normas reconocieron la responsabilidad patronal del accidente de trabajo. El manifiesto y programa del Partido Laboral Mexicano del 1º de julio de 1906 planteó la necesidad de reformas constitucionales para establecer la indemnización por accidentes de trabajo y la jubilación. El Programa de Madero, de 1911, proclamó el mejoramiento de la condición material, intelectual y moral del obrero, procurando la expedición de leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo. Para 1914, Manuel M. Diéguez, en Jalisco, y Cándido Aguilar, en Veracruz, reglamentaron las relaciones laborales. Este último contempló preceptos sobre previsión social haciendo recaer sobre el empleador las obligaciones asistenciales y el pago de salarios en los casos de accidentes de trabajo y enfermedad. Sánchez

Vargas sostiene la existencia de dos proyectos debidos a José Natividad Macías, relativos al seguro por accidentes, contratado por los empresarios con aseguradoras a efecto de la cobertura de indemnizaciones por riesgos profesionales, y concerniente a los seguros por vejez y enfermedad no profesional. El 11 de diciembre de 1915, Salvador Alvarado promulga la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán, estableciendo una sociedad mutualista obligatoria, es decir, un seguro social atinente a las pensiones de vejez, a las de viudez y orfandad y a los accidentes de trabajo; estos últimos a cargo del Estado y los patrones.

El profesor mexicano explica, respecto de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, la necesidad de reforma que hubo de operarse en 1929, puesto que, al excluir el carácter de obligatoriedad del aseguramiento (“se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular”), adoptaba un tipo de instituciones casi en desuso en la previsión social, y si se conjuga con lo anterior la falta de facultades del Congreso de la Unión para legislar en la República, menos aún podría concebirse la evolución de los seguros sociales.

De 1921 es el Proyecto de Ley del Seguro Obrero. Se creaba un impuesto que no excedería del 10% adicional sobre todos los pagos que se devengaban en el territorio nacional por concepto de trabajo; con el producto de esa recaudación, explica Sánchez Vargas, se constituiría la Reserva del Estado para atender con ella los derechos fijados en la misma en favor de los trabajadores: indemnizaciones por accidentes de trabajo; jubilación por vejez y seguro de vida de los trabajadores. Por estar financiado mediante el impuesto, Sánchez Vargas lo encuentra anticipatorio de la seguridad social. Lo cierto es que no es cabal dicha caracterización porque en todo caso, más que el mecanismo de financiamiento, lo que importa es la extensión de la cobertura, que se admite aquí sólo para los obreros. Más realista es el Proyecto de Ley de Accidentes Industriales que previó, en 1922, la creación de la caja de riesgos profesionales, bajo el impulso del Partido Cooperativista de Prieto Laurens, partido cuya Academia de Estudios Políticos y Sociales formuló un proyecto de ley de pensiones al profesorado durante este mismo año.

Del 15 de noviembre al 8 de diciembre de 1928, la Convención obrero-patronal conoce del Proyecto de Código Federal del Trabajo, que plantea un régimen jurídico de seguridad social; seguro social obligatorio en toda la República, financiado mediante la fórmula tripartita (excepción hecha de las indemnizaciones por riesgos de trabajo) y cuya cobertura se extendía, además, a las enfermedades no profesionales, cesación involuntaria del trabajo, maternidad, vejez, invalidez y pensiones para la viudez y la orfandad. El organismo gestor sería la Institución Nacional del Seguro Social en cuyo consejo directivo participarían los trabajadores, los patrones y el Estado.