



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

LA GARANTÍA DE IGUALDAD EN EL SISTEMA DE PENSIONES EN EL MODELO NEOLIBERAL

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRA EN DERECHO

PRESENTA:

MARÍA DEL ROSARIO VERA GUTIÉRREZ

TUTOR:

DR. JOSÉ ANTONIO ALVAREZ LEÓN

NAUCALPAN DE JUÁREZ

JUNIO DE 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*Para mi madre,
María de la Paz Gutiérrez.*

AGRADECIMIENTOS

A Dios, a mis padres, a mi hermano, a Ame; por nunca dejarme caer.

A la UNAM; especialmente a la FES ACATLÁN, mi casa.

A mi tutor y a cada uno de mis profesores.

A mis familiares y amigos.

A CONACYT.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE GENERAL	4
ABREVIATURAS UTILIZADAS	6
INTRODUCCIÓN	8
CONSIDERACIONES PREVIAS	15
CAPÍTULO I. EL ESTADO	16
Introducción	16
1. Del Estado liberal al neoliberal	18
1.1. El Estado liberal	18
1.2. El Estado Intervencionista	24
1.3. El Estado de Bienestar	26
1.4. El Estado Neoliberal	30
2. Estado y garantías individuales del ciudadano	33
3. La garantía de igualdad	36
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	41
Introducción	41
1. La seguridad social, asistencia y caridad	42
2. Principios universales de la seguridad social	50
3. Equidad como fundamento de la igualdad social y la seguridad social	53
4. Asistencia material y asistencia social como factor de equilibrio	56
5. Riesgos y contingencias de la seguridad social y el principio de igualdad	63
6. El seguro social	67
6.1. Antecedentes	67
6.2. Definición y Características	71
6.3. Sujetos	73
6.4. Tipos de Aseguramiento	75
6.5. Prestaciones	77
6.6. Financiamiento	81
CAPÍTULO III. PENSIONES EN EL SIGLO XX	84
Introducción	84
1. El sistema de pensiones mexicano	86
1.1. Marco Jurídico	86
Cuadro 1. Marco jurídico de la seguridad social en México.	87

1.2. Trabajadores de la iniciativa privada: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	89
2. Reformas al régimen de pensiones de los trabajadores de la iniciativa privada	97
2.1. Esquema general de la ley de 1997	97
2.2. El nuevo esquema pensionario	101
2.3. Del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez	104
2.4. Del seguro de riesgos de trabajo	113
2.5. Del seguro de invalidez y vida	121
Cuadro 2. Comparativo entre las leyes del Imss de 1973 y 1997	128
CAPÍTULO IV	129
LA GARANTÍA DE IGUALDAD EN EL SISTEMA DE PENSIONES EN EL MODELO NEOLIBERAL	129
Introducción	129
1. La globalización y el modelo neoliberal como causas de las reformas en seguridad social	131
2. El nuevo contexto socioeconómico	135
Cuadro 3. 1950-2010. Población total	140
Cuadro 4. Producto interno bruto (pib). 1980-2010	141
Cuadro 5. Esperanza de vida al nacer	143
Cuadro 6. 1930-2010. Índice de mortalidad	144
Cuadro 7. 1960-2010. tasa global de fecundidad	146
Cuadro 8. 1960. Estructura poblacional (por sexo y edad)	147
Cuadro 9. 2010. Estructura poblacional (por sexo y edad)	148
Cuadro 10. 2000-2050. Adultos mayores	149
2.2. La flexibilización laboral	151
2.3. Desempleo y trabajo informal	155
Cuadro 11. Población económicamente activa (pea) en México	157
Cuadro 12. Tasas en torno al acceso al trabajo y a la calidad de la ocupación. Cuarto trimestre de 2010	158
Cuadro 13. Trabajadores remunerados sin acceso a prestaciones de ley	160
CONCLUSIONES	162
BIBLIOGRAFÍA	173
HEMEROGRAFÍA	180
LEGISLACIÓN	181
FUENTES ELECTRÓNICAS	182
INFORMES	185

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ABREVIATURA	EXPLICACIÓN
AFORE	Administradora de Fondos para el Retiro
AISS	Asociación Internacional de la Seguridad Social
Art.	Artículo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CONAPO	Consejo Nacional de Población
Coord.	Coordinador
D.F.	Distrito Federal
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
ISSFAM	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

ISSSTE	Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado
Núm.	Número
OIT	Organización Internacional del Trabajo
p., p.	Página (s)
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
PNEA	Población no económicamente activa
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro
SIEFORE	Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro
TCCO	Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación
TD	Tasa de Desocupación
TOSI	Tasa de Ocupación en el Sector Informal
TSUB	Tasa de Subocupación
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
Vol.	Volumen

*Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo, o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades.*¹

Declaración de Filadelfia.

INTRODUCCIÓN

En nuestro país, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es la institución pública que, a través de las primas pagadas de forma tripartita (empleado, patrón y Estado), tiene la obligación de proporcionar al asegurado o sus beneficiarios una pensión o subsidio en el momento en que se actualice alguna de las contingencias previstas en la Ley del Seguro Social; en el caso concreto, la cobertura al sujeto respecto de su edad o años cotizados. Es decir, la pensión por retiro, cesantía en edad avanzada o vejez.

Anterior a las reformas ocurridas en la ley en comento, la base sobre la que descansó el esquema pensionario para los trabajadores de la iniciativa privada era el *sistema de reparto o fondo común*, en donde las cuotas y aportaciones de los trabajadores en activo servían para sostener las prestaciones en dinero y en especie que otorgaba el IMSS y que, al momento

¹ Cf. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, *Declaración de Filadelfia*, 10/5/44.

de dejar de prestar sus servicios, eran cubiertas por quienes ingresaran al sistema.

Con la nueva Ley del Seguro Social,² este esquema cambia para dar paso a un modelo de *capitalización individual* dentro de un *esquema previsional*, en el cual el trabajador ahorra de forma obligatoria para acumular en el presente los fondos que servirán para sustentar su retiro, el nuevo modelo mantiene el régimen de reparto o fondo común, que es administrado directamente por el IMSS y se encarga de la prestación de servicios médicos y sociales; pero crea un sistema paralelo de capitalización individual previsional, con el propósito de atender todo lo relativo a las pensiones derivadas de cualquier ramo del seguro, siendo administradas las cuotas provenientes de la rama del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez del régimen obligatorio del seguro social, por entidades financieras privadas.

Por otra parte, la reforma se orienta también a que el IMSS se desentienda del pago de prestaciones económicas al final de la vida activa del trabajador y sea la administradora de la cuenta individual (la AFORE) quien se encargue de hacer los pagos mensuales, en el caso de quien opte por la pensión en su modalidad de retiros programados, o que los haga la aseguradora privada que elija el trabajador o sus beneficiarios cuando se contraten los seguros de renta vitalicia o, según el caso, el de sobrevivencia, contemplados en la Ley.

² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995.

Esta rama de seguro protege o cubre tres situaciones específicas: el retiro de la vida laboral, no importando la causa que lo genere; el desempleo o cesantía del trabajador una vez cumplidos sesenta años de edad y 1250 semanas de cotización; y la vejez, a partir de los sesenta y cinco años y 1250 semanas cotizadas; además de la muerte de los pensionados por este seguro.

Si el trabajador cumple las edades señaladas y no reúne las semanas de cotización requeridas por la Ley, puede retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión. En este caso, si el asegurado tiene cotizadas un mínimo de setecientas cincuenta semanas tiene derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad.

El asegurado puede pensionarse antes de cumplir las edades establecidas, siempre y cuando la pensión que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del treinta por ciento de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios. En este caso, el excedente de los recursos acumulados en su cuenta individual los podrá retirar en una o varias exhibiciones.

Ahora bien, el problema de la igualdad radica en que cada vez es más difícil alcanzar el otorgamiento de una pensión, no por la expectativa de vida, que ha aumentado considerablemente gracias a los avances médicos, sino porque cada vez son menos las personas que llegan a los 60 o 65 años con un

empleo formal que les proporcione seguridad social y con ello, alcanzar las semanas de cotización exigidas por la Ley.

Este hecho se hace evidente con los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) cuyo reporte del tercer trimestre de 2010 indica que casi 82 mil 200 personas mayores de 60 años se hallaban desocupadas; es decir, que pertenecen a la población económicamente activa (PEA) y se encuentran sin laborar pero están buscando empleo.³ Por otra parte, cerca de 1 millón 114 mil adultos mayores integraban la población no económicamente activa (PNEA) disponible,⁴ lo que significa que accederían a trabajar pero no lo solicitan pues consideraron que en realidad no tendrían oportunidad para hacerlo.

En total 1 millón 196 mil 200 personas de la tercera edad buscan incorporarse a alguna actividad productiva, sin embargo, la oferta laboral es claramente insuficiente y este sector, además de marginado y empobrecido, se encuentra desaprovechado. Pese a todo, 7.9% de la PEA nacional está compuesto por adultos mayores, lo que muestra su interés o su necesidad de participar en la vida económicamente activa.

Con estos antecedentes, se establece como problema a investigar si el marco jurídico que ofrece actualmente el Estado, en unión con las condiciones

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, cuarto trimestre de 2010*. Disponible en: www.inegi.org.mx (fecha de consulta: 1 de abril de 2011).

⁴ Personas que en la semana de referencia no trabajaron, ni tenían trabajo, ni buscaron activamente uno, por considerar que no tenían oportunidad para ello, pero que tienen interés en trabajar. Fuente: *Loc. cit.*

económicas y sociales de vida impuestas por el modelo neoliberal que adoptó, generan oportunidades reales para cumplir los supuestos de ley para obtener una pensión por edad y cotización o si, por el contrario, desampara a los gobernados sujetos a la seguridad social ante los riesgos y contingencias que imponga el futuro personal de cada uno de ellos y que inciden en las condiciones socioeconómicas del país.

El objetivo general consiste en analizar la garantía de igualdad contenida en nuestra Carta Magna y los factores socio-económicos y jurídicos que imposibilitan su cumplimiento; tomando como punto de referencia el sistema de pensiones contenido en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, a partir de su última reforma, y desde la perspectiva del modelo neoliberal.

Para lograr lo anterior, esta investigación se compone de cuatro capítulos. En el primero se desarrolla el concepto de Estado y su evolución, desde el Estado liberal al Estado neoliberal, para después analizar el concepto de garantías individuales y, en particular, las principales características de la garantía de igualdad.

En el capítulo II se hace una revisión del marco teórico-conceptual de la seguridad social y se analizan sus orígenes, principios rectores y su relación con temas como la equidad, la asistencia, el principio de igualdad y los seguros sociales. El capítulo III expone el marco jurídico que rige el sistema de pensiones de los trabajadores de la iniciativa privada en México y las reformas hechas a la Ley del Seguro Social.

Por último, en el capítulo IV se analiza si el Estado Mexicano prevé los riesgos y contingencias relacionadas con las condiciones laborales y la viabilidad económica del país para que el sujeto cumpla con los requisitos que le impone la ley de IMSS y con ello garantizar a los asegurados, bajo el principio de suficiencia, condiciones mínimas de bienestar en su retiro. Con relación a lo anterior, se estudia si se verifica el principio de igualdad jurídica y de hecho entre asegurados, acorde a los criterios de edad y semanas cotizadas para el logro de una pensión, y si existe protección jurídico-social para dichos sujetos.

La importancia que representa garantizar una calidad de vida digna y libre de preocupaciones al asalariado en el momento de su retiro justifica la realización de este estudio como instrumento de análisis y reflexión para la consecución de tal fin. Académicamente, la aplicación directa de la presente investigación en el contexto de la seguridad social permitirá contar con mayores elementos para dilucidar si la garantía de igualdad que contiene nuestra Carta Magna se respeta en relación con el actual sistema de pensiones contenido en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y las condiciones socio-económicas existentes en nuestro país. En el aspecto social, hablar sobre la pensión y retiro de quienes por cualquier razón deben abandonar su empleo va más allá del simple hecho de buscar formas y mecanismos que permitan cumplir con los requisitos establecidos para ello en la Ley, también es necesario determinar si estos sistemas cumplen con la garantía constitucional de igualdad al considerar las diversas realidades sociales, económicas y laborales en que

vive cada individuo y que por lo tanto, avalen una eficaz distribución de la riqueza para la sociedad en su conjunto.

En conclusión, la hipótesis de la cual parte este trabajo consiste en que, si el Estado Social y Democrático de Derecho tiene la responsabilidad de garantizar -al menos bajo el principio de viabilidad de las condiciones pactadas- la seguridad social, sin quitar al asegurado la responsabilidad de prever por su futuro, entonces debe de garantizarle jurídicamente que las hipótesis previstas en la ley sean viables a las condiciones materiales de existencia en la realidad mexicana. La Ley vigente del Seguro Social no considera los factores socioeconómicos derivados del neoliberalismo y que imposibilitan el acatamiento de la garantía de igualdad contenida en nuestra Constitución.

Lo anterior se refleja en el sistema de pensiones al verificarse que el trabajador en México queda desprovisto de empleo y medios de obtención de ingresos (vía formal) mucho antes de cumplir con los requisitos de edad y semanas cotizadas establecidas en la ley para recibir una pensión.

CONSIDERACIONES PREVIAS

Conviene hacer la aclaración de que este trabajo se presenta como una radiografía descriptiva que, utilizando como punto de observación un sistema, en este caso el de pensiones y, desde la realidad existente en el contexto del modelo neoliberal, pone en evidencia las desigualdades generadas para los trabajadores de la iniciativa privada sujetos al régimen de la Ley del Seguro Social, a partir de su última reforma.

Para ello, posterior al análisis de los marcos teórico, conceptual y legal, se recurre a la exposición de distintos elementos que componen la realidad socioeconómica de nuestro país para evidenciar el incumplimiento de la garantía de igualdad.

Así, temas como la transición demográfica, la flexibilización laboral, el desempleo y el trabajo informal, se presentan en el marco de la globalización y el modelo neoliberal para mostrarnos como, en conjunto, generan un escenario en donde los trabajadores no tienen oportunidades reales de conseguir o mantener un empleo formal -con prestaciones de seguridad social- que les permita cumplir con los requisitos de edad y semanas cotizadas exigidos por la ley que regula el sistema pensionario de los trabajadores de la iniciativa privada, quebrantándose de este modo el mandato constitucional de igualdad.

CAPÍTULO I

EL ESTADO

Introducción

Hoy en día tenemos una extensa bibliografía en la cual se pueden localizar numerosas conceptualizaciones y referencias al Estado. Alejandro del Palacio identifica a las formas de éste *por las posiciones y relaciones de los elementos del Estado (territorio, población y gobierno)*.⁵ En otras palabras, Estado es un modo de organización específica que posee un territorio con delimitación fronteriza, en el que habita un pueblo -titular de obligaciones y derechos-, sujeto a un ordenamiento jurídico concreto.

Ander-Egg proporciona el siguiente concepto de Estado: *Del participio latino "status". El término en su sentido moderno fue introducido por Maquiavelo. Al hablar de lo stato, lo convierte en sustantivo abstracto con una significación similar a la de polis para los griegos y civitas para los romanos, es decir, comunidad humana suficiente en sí, con gobierno propio e independiente, supremo en su orden. Se diferencia de otros términos de parecida índole, como el de "sociedad", porque ésta admite otras caracterizaciones fuera de la*

⁵ Del Palacio Díaz, Alejandro, *Lecciones de Teoría Constitucional*, México, Claves Latinoamericanas, 1987, p. 183.

*sociedad política y porque no toda sociedad política es Estado. También se distingue de la nación."*⁶

En concordancia con lo anterior, Torres Nafarrete afirma: *Lo que nosotros designamos como Estado corresponde a la centralización de la función pública que se hizo independiente del estamento de la nobleza. Por consiguiente, nosotros partimos de la función social de tomar decisiones que vinculan colectivamente y hablaremos de Estado tan sólo en el caso de que el concepto se utilice como autodesignación de un orden político ya claramente constituido, y esto no aconteció sino hasta la época moderna.*⁷

Así, la Edad Media se caracteriza por la descentralización del gobierno. En este periodo no puede hablarse propiamente de la existencia de algún Estado sino del dominio ejercido por determinado rey sobre un territorio específico.⁸ Con una economía feudal basada en la agricultura, el rey otorgaba tierras a los diversos señores feudales quienes ejercían el poder político y económico en sus respectivas regiones.

Entonces, el Estado moderno aparece con dichas características – gobierno centralizado, territorio delimitado por fronteras y población- en Europa, con el inicio de la Época Moderna y como consecuencia de una serie de cambios económicos y sociales llevados a cabo durante los siglos XIV y XV.

⁶ Ander-Egg, Ezequiel, *Léxico de Política*, Caracas, Venezuela, Fondo Latinoamericano de Cultura Popular, 1991.

⁷ Torres Nafarrete, Javier, *Luhmann: La política como sistema*, México, Fondo de Cultura Económica/Universidad Iberoamericana/UNAM, 2004, p. 212.

⁸ Cf., *ibid.*, p. 218.

En este periodo los reyes intentan consolidar en su persona el poder político y económico. Para ello, pactaron con los señores feudales quienes, a cambio de grandes privilegios, cedieron los derechos individuales sobre sus feudos, convirtiéndose de este modo en súbditos del monarca regidos por los conceptos de autoridad y obediencia, característicos de un Estado con poder centralizado.

El poder político de los reyes se afianzó en el siglo XVII hasta aniquilar cualquier representatividad, dando paso a las monarquías absolutas. La monarquía constituyó una forma de gobierno en la que el poder superior y vitalicio es asumido por un príncipe, la mayoría de las veces nombrado según orden hereditario y en ocasiones, por elección.

1. Del Estado liberal al neoliberal

1.1. El Estado liberal

El Estado Monárquico Absolutista predominó durante los siglos XVII y XVIII y su principal característica consistió en que todo el poder se reunía en la persona del rey. El monarca era el soberano, es decir, tenía autoridad suprema e independiente y por encima de su poder no existía ningún otro poder humano

pues el que ostentaba era de origen divino: otorgado por Dios y únicamente ante Él respondía.

El único modo de erigir un poder común que pueda defenderlos (a los súbditos) de la invasión de extraños y de las injurias entre ellos mismos, dándoles seguridad que les permita alimentarse con el fruto de su trabajo y con los productos de la tierra y llevar así una vida satisfecha, es el de conferir todo su poder y toda su fuerza individuales a un solo hombre o a una asamblea de hombres que, mediante una pluralidad de votos, puedan reducir la pluralidad de votos a una sola voluntad.⁹

Una vez hecho esto, una multitud así unida en una persona es lo que llamamos Estado, en latín Civitas. De este modo se genera este gran Leviatán, o mejor, para hablar con mayor reverencia, ese dios mortal a quien debemos, bajo el Dios inmortal, nuestra paz y seguridad. Pues es gracias a esta autoridad que le es dada por cada hombre que forma parte del Estado que llega a poseer y a ejercer tanto poder y tanta fuerza; y por el miedo que ese poder y esa fuerza producen, puede hacer que las voluntades de todos se dirijan a lograr la paz interna y la ayuda mutua contra los enemigos de fuera.¹⁰

El soberano era quien determinaba la vida económica y política del Estado, regía sobre la vida, libertad y propiedad de todos sus súbditos y, además, se encargó de crear, aplicar e interpretar la ley, como señala Leticia García:

El monarca absorbe y concentra en sus manos todos los poderes; únicamente a él corresponde legislar, ejecutar, decidir y ejercer la jurisdicción, como autor de las leyes está exento de que éstas le sean aplicadas, y puede decretarlas, transformarlas y abolirlas a su voluntad.¹¹

⁹ Hobbes, Thomas, *Leviatán*; traducción C. Mellizo, Madrid, Alianza, 1995, 3ª reimpresión, p. 144.

¹⁰ *Ibid.*, p. 145.

¹¹ García García, Guadalupe Leticia, *Derecho ejecutivo penal. Análisis de la aplicación de la pena en México*, México, Porrúa, 2005, p. 10.

El mercantilismo se impuso como doctrina de pensamiento económico del Estado Absolutista proclamando como deber del Estado el desarrollo del comercio, principalmente de las exportaciones, y considerando la acumulación de metales preciosos (oro, plata) como signo característico de riqueza. Bajo estos supuestos, la intervención pública de la economía era justificada si se dirigía a lograr dichos objetivos y, en consecuencia, se conformó un sistema económico predominantemente estatista.

Como una reacción –y crítica- en contra del sistema y sociedad monárquico-absolutistas surge el liberalismo: un conjunto de doctrinas económicas, políticas e incluso filosóficas que aboga como premisa principal por el desarrollo de la libertad personal individual y, a partir de ésta, por el progreso de la sociedad.

Lo anterior condujo a la Revolución Francesa, movimiento insurgente de carácter político-social que coincidió con la primera Revolución Industrial (fenómeno de carácter científico-tecnológico) y, en un proceso simultáneo y convergente, dieron nacimiento a la sociedad capitalista y al Estado Liberal.¹² Es aquí donde tiene su origen el obrero industrial y también la sobreexplotación del este nuevo tipo de trabajador.¹³

¹² Cf. Durán, Víctor, *Estado Social de Derecho, Democracia y Participación*, Valle de Bravo, México, 22-25 de abril de 2001, [En Línea]. Disponible en: www.enj.org, fecha de consulta: 28/10/10, p. 15. Cabe aclarar que, a diferencia de este autor, consideramos que la primera Revolución Industrial fue un fenómeno de carácter exclusivamente tecnológico.

¹³ La asistencia social, orientada a solucionar el problema de la indigencia, nació a consecuencia del sistema del asalariado, al producirse la primera Revolución Industrial. Tuvo inicialmente su fundamento en la caridad y en la beneficencia, con prestaciones que constituían

Inicialmente el liberalismo es una filosofía del progreso indiviso e irreversible; progreso técnico, progreso del bienestar, progreso intelectual y progreso moral yendo al unísono. Esta doctrina política protege las libertades y la decisión individual, y restringe la intervención del Estado y de los poderes públicos en la vida social, económica y cultural. Con el liberalismo político por primera vez se legitima una sociedad por la defensa de unos intereses particulares.

La modernidad liberal concibió a los hombres iguales ante la ley, a la sociedad como homogénea e integrada por un consenso, capaz de obedecer reglas de conducción técnicas y humanas, susceptibles de alcanzar soluciones para la felicidad de los hombres.¹⁴

El deber del Estado era velar por los derechos de las personas, ciñéndose a normas humanas de derecho, de modo que aquellos poseedores del poder político tenían facultades para hacer exclusivamente lo que jurídicamente se preveía en la ley promulgada y, por primera vez, se exige el respeto a las garantías fundamentales de los individuos y a los derechos ciudadanos.

Las características de las reglas a las que debían someterse tanto el Estado como los particulares fueron:

en esencia actos de liberalidad, y, por consiguiente, no exigibles por los beneficiarios. Nugent, Ricardo, "La seguridad social: su historia y sus fuentes", en De Buen Lozano, Néstor y Morgado Valenzuela, Emilio (coord.), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 188, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 610.

¹⁴ Sánchez Sandoval, Augusto, *Sistemas ideológicos y control social*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 137.

- Respeto a la soberanía popular en la producción de reglas y normas jurídicas, que debían acatar las personas y aquéllos que ejercían el poder del Estado.
- Segmentación y equilibrio de poderes públicos, con la finalidad de limitarse y vigilarse unos con otros.
- Responsabilidad de los servidores públicos por infracción a las leyes en el desempeño de sus funciones, y
- Amparo jurídico efectivo de los particulares y sus derechos, con relación a los abusos del poder, llevados a cabo directamente por los servidores públicos o a través de otros incitados por aquéllos.¹⁵

Ahora bien, en el siglo XVIII se hablaba indistintamente de libertad y de libertades; el liberalismo aparecía como la garantía de las libertades, como la doctrina de la libertad. Durante mucho tiempo el liberalismo aparece como un bloque: libertad en todo, en religión, en literatura, en filosofía, en industria, en política; y por libertad se entiende el triunfo de la individualidad, tanto sobre la autoridad que pretenda gobernar mediante el despotismo, como sobre las masas que reclaman el derecho de sojuzgar a la minoría.

Más tarde, en el siglo XIX se fracciona el liberalismo en varias ideologías distintas, aunque no siempre diferenciadas:

¹⁵ Sánchez, Sandoval, Augusto, *op. cit.*, p. 137 y 138.

- El liberalismo económico se basa en dos principios: riqueza y propiedad; se opone al dirigismo, aun arreglándose con los favores del Estado; es el soporte doctrinal del capitalismo.
- El liberalismo político se contrapone al despotismo; es el cimiento doctrinal del Gobierno representativo y de la democracia parlamentaria.
- El liberalismo intelectual, representado por el ánimo de tolerancia y de avenencia; aunque este espíritu no es únicamente de los liberales e, inclusive, algunos de ellos se muestran claramente intolerantes.¹⁶

Por último, si bien es cierto que el Estado Liberal considera al ser humano como un sujeto de derechos y deberes, no cumplía con el elemento más fundamental: la igualdad de sus unidades. Al respecto, Sánchez Sandoval afirma: *su génesis y su desarrollo siguieron siendo desiguales, pues se basaron en formas jerárquicas de dominación, que no pueden ser modificadas, solamente, por los contenidos ideológico-jurídicos.*¹⁷ Por lo que, en realidad, se trataba de una igualdad puramente formal.

De este modo, la libertad enarbolada era válida únicamente para unos pocos, abandonando el principio de igualdad al promover condiciones favorables para la acumulación en beneficio de la burguesía, excluyendo al resto de las clases sociales y utilizando como justificación *la reivindicación de los derechos naturales del hombre y del novísimo ciudadano: libertad, igualdad,*

¹⁶ Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas*, traducción de J. Pradera, Madrid, Tecnos, 1981.

¹⁷ Sánchez, Sandoval, Augusto, *op. cit.*, p. 137.

*propiedad y seguridad*¹⁸; consecuentemente, el Estado era liberal pero no igualitario ni democrático:

*Los derechos no eran iguales para todos [...] el Estado debe estar fundamentado en la libertad y la igualdad, en ambos valores. Por tanto, no sólo debe garantizar derechos individuales, sino también asegurar derechos sociales para que todos disfruten de una igual libertad: una sociedad no es libre si todos los que la componen no tienen las mismas posibilidades de ser libres. Para ello se necesitaba que el Estado interviniera en economía y prestara determinados servicios sociales: educación, sanidad y pensiones entre los más significativos. Esto es el Estado social: un Estado que asegura la igualdad de oportunidades para que las personas disfruten del mismo grado de libertad.*¹⁹

1.2. El Estado Intervencionista

Esta forma de Estado, llamada también de Defensa Social, surge a fines del siglo XVIII y se desarrolla hasta mediados del siglo XIX. Dicho concepto es de origen económico y se relaciona, por un lado, con las corrientes proteccionistas o de nacionalismo económico, y por otro, con el intento de hacer asumir a un personal estatal determinado, de origen agrario y feudal, la *protección* de las clases trabajadoras contra los excesos del capitalismo.

¹⁸ Moreno, Pedro, "Exposición crítica de los enfoques norteamericanos para el análisis de las políticas públicas", ponencia presentada en el seminario Introducción a las políticas públicas, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, p. 145.

¹⁹ Carreras, Francesc de, *¿Hacia un Estado paternalista?* [En línea], sin lugar, 15/11/07, [citado 17-09-2010], formato pdf. Disponible en: Revista de Prensa "Tribuna Libre": <http://www.almendron.com/tribuna/>, p. 1-2.

La evolución política en Francia y el progreso industrial en Inglaterra tienen lugar de 1789 a 1848, la consecuencia inmediata fue que la revolución industrial ganó terreno y la revolución política retrocedió:

Si el Estado hasta entonces aparentemente como estructura política se mantenía distante del sistema productivo, encargado sólo que se mantuvieran las condiciones naturales del modelo, ante la presencia de los conflictos, abandonó su pasividad y se identificó con el proceso productivo interviniendo directamente en la relación social, concretamente en el mercado y en su regulación.²⁰

La presión política de movimientos sociales, especialmente los movimientos obreros, impulsó a los gobiernos a adaptar la legislación sobre la condición social de la clase trabajadora y el trabajo, legislación que fue progresivamente modificada, aunque la mayor parte de estas medidas fueron puntuales y de alcance mínimo.

Así, el Estado intervino en la relación social con la finalidad de defender a esa sociedad que se encontraba estructurada desde el mercado. Se desarrollaría una nueva mentalidad crítica cuya principal convicción es que la verdadera igualdad sólo puede ser económica y social.

Para conseguirla se vuelve, en cierto modo, a la concepción hegeliana de la *misión moral del Estado*²¹ y, replanteando la concepción liberal del *Estado*

²⁰ García García, Guadalupe Leticia, *op. cit.*, p. 18.

²¹ En el sistema de Hegel el Estado existía como la realización de un imperativo ético específico: la preservación de la unidad de la sociedad. García García, Guadalupe Leticia, *op. cit.*, p. 19.

mínimo,²² se solicita una directa intervención de las autoridades públicas en el proceso productivo y, sobre todo, en el distributivo, con el fin de garantizar una redistribución más equitativa de la renta.

Desde el punto de vista territorial, el Estado intervencionista tiene una mayor disposición a integrarse en organizaciones supranacionales y a ceder parcelas de soberanía, en parte sucumbiendo ante la evidencia de la internacionalización de los flujos económicos y, en parte, por convicciones jurídico-morales acerca del valor supranacional de los derechos fundamentales.

Sin embargo, comenta Leticia García, *al igual que el estado absoluto, el Estado intervencionista había desconocido que el modo de producción capitalista exige acumulación, pero también reproducción de la fuerza de trabajo, lo cual requiere la existencia de libertad e igualdad política y jurídica de los individuos.*²³

1.3. El Estado de Bienestar

El concepto de Estado de Bienestar surge en la segunda mitad del siglo XX y puede definirse como un *sistema social de organización en el que se*

²² Frente al predominio del liberalismo económico (*laissez faire-laissez passer*) es decir, de la libertad económica sin ninguna restricción estatal, el Estado desempeña una función relativamente secundaria. *Ibid.*, p. 14.

²³ *Ibid.*, p. 18-19.

*procura compensar las deficiencias e injusticias de la economía de mercado con redistribuciones de renta y prestaciones sociales otorgadas a los menos favorecidos.*²⁴

Su idea base consiste en que es deber del gobierno de un Estado llevar a cabo políticas sociales determinadas que, al satisfacer necesidades específicas tales como educación, salud y, en general, toda la gama posible de seguridad social, aseguren el bienestar de la población.

Estas prestaciones deben ser gratuitas y financiadas con presupuesto estatal, ya que los fondos del erario público proceden de las contribuciones que realizan los mismos ciudadanos mediante el pago de impuestos. Dicho de otro modo, el Estado de Bienestar busca alcanzar una redistribución de la riqueza ofreciendo cobertura social a los menos favorecidos de una sociedad y que no podrían pagarla con sus propios ingresos.

Aunque en la mayoría de las sociedades desarrolladas se han instrumentado políticas dirigidas a conseguir un cierto Estado de bienestar, existen diferencias entre las medidas implementadas por los partidos de tendencia liberal más conservadora, quienes visualizan a este tipo de Estado como garante de un mínimo nivel de calidad de vida para los individuos; y las filas socialistas o socialdemócratas, que consideran al Estado de bienestar una oportunidad para erigir una sociedad más justa y solidaria.

²⁴ Pérez, Alicia (coord.), *La Enciclopedia*, vol. 7, Colombia, Salvat Editores, 2004, p. 5581.

Entonces, el Estado de Bienestar es una concepción específica de política económica y social que busca enmendar los desajustes (económicos) y las desigualdades (sociales) producidas por el capitalismo. Consecuentemente, está definido por dos componentes: uno económico, de origen Keynesiano; y el otro social, derivado de las teorías de Beveridge.

El primero sostuvo que, a través de una adecuada injerencia, el gobierno podía incentivar la demanda en una economía de mercado; por ejemplo, aumentando el gasto público durante las recesiones y así contribuir a mantener el pleno empleo. La gran Depresión de 1929 en los Estados Unidos demostró que, por sí misma, la economía de mercado capitalista no podía funcionar de forma correcta, acarreando consecuencias sociales y económicas nocivas como el desempleo masivo, desplome de la producción y descontento social.

Al implementar políticas de intervención moderadas podría corregirse la ineficiencia de la economía de mercado. *Keynes propuso un papel más activo por parte del Estado, convirtiendo a éste en un ente generador de empleos a través de grandes inversiones públicas y en un agente protagónico en el proceso de redistribución de las rentas, a través de los impuestos progresivos y de la implantación de seguros contra el paro y el desempleo.*²⁵

Ahora bien, el elemento social tuvo como cimiento el concepto de seguridad (en sentido amplio) elaborado por Beveridge que, en su informe *Social Insurance and Allied Service* de 1942, afirma:

²⁵ Durán, Víctor, *op. cit.*, p. 15.

Aquí se utiliza el término seguridad social para indicar la seguridad de que unos ingresos reemplazarán a las ganancias cuando éstas hayan sido interrumpidas por el desempleo, la enfermedad o el accidente, proveerán para el retiro ocasionado por la edad, proveerán contra la pérdida de sostén material debido a la muerte de otra persona y harán frente a los gastos excepcionales, como los que están relacionados con el nacimiento, la muerte o el matrimonio. Seguridad social significa primordialmente la seguridad de los ingresos hasta un mínimo, pero la provisión de unos ingresos debe estar asociada con el tratamiento destinado a hacer que la interrupción de las ganancias tenga el final más rápido posible.²⁶

Sin embargo, éste concepto no era nuevo, pues venía desarrollándose desde finales del siglo XIX con Bismark, en Alemania. Desde entonces y con el auspicio del Estado, los países capitalistas habían implantado diversas medidas cuya finalidad era la salvaguarda de la sociedad; lo verdaderamente innovador residió en que se hizo evidente el principio de intervención estatal y que el marco institucional que hacía al estado garante del sostenimiento de un nivel de vida mínimo se transformara en una realidad estructurada minuciosamente.

Éste proyecto planteó la distribución de los riesgos a través de la concentración de los recursos de la sociedad, utilizando figuras como la cobertura universal, es decir, como derecho de todos los ciudadanos y no como caridad dirigida a unos pocos, la amplitud de los riesgos cubiertos y prestaciones dignas. Uno de los objetivos básicos del Estado de bienestar fue la legitimación social de la sociedad de mercado. Los programas universales y de amplias prestaciones, como los de pensiones, salud, educación, proyectaban la idea de *nación o comunidad nacional* en un entorno capitalista y con diferencias

²⁶ Nugent, Ricardo, *op. cit.*, p. 613.

de clase, procurando hacer al capitalismo liberal económicamente más productivo y socialmente más justo.

1.4. El Estado Neoliberal

El Estado benefactor no rompe con las estructuras capitalistas. La acción estatal se limita a desarrollar medidas correctivas para las deficiencias y carencias propias del capitalismo buscando con ello obtener la más alta calidad de vida posible para todos los ciudadanos y salvaguardar, al mismo tiempo, el óptimo funcionamiento del proceso económico.

Sin embargo, este proceso se desequilibra y el estado benefactor entra en crisis por una multiplicidad de factores (el exagerado incremento del sector estatal, lo que a su vez provocó una crisis fiscal; la incapacidad de proveer bienes y servicios sociales de calidad)²⁷; lo que da pie al resurgimiento de propuestas económicas y políticas contrarias a la figura estatal y a la acción pública, como el liberalismo de mercado, y que al final desembocaría en el tránsito del Estado benefactor al Estado neoliberal.

El neoliberalismo procura que tanto la economía como la política se liberen de los obstáculos para el despliegue de las fuerzas productivas que se concentran en las grandes transnacionales, cuya fluidez depende de la libertad con que puedan actuar los agentes financieros y cuyo tamaño les permite acompañar la expansión del gran capital productivo. Es una

²⁷ Cf. García García, Guadalupe Leticia, *op. cit.*, p. 25.

*operación política e ideológica del capital monopólico orientada a debilitar aún más a la clase obrera y a aquellas fracciones del capital poco desarrolladas; en el exterior se orienta a ampliar y facilitar sus posibilidades de expansión y control de nuevos mercados y de nuevas y viejas fuentes de materias primas.*²⁸

Los postulados básicos del liberalismo constituyen el punto de partida para la doctrina neoliberal. El principio medular -en la teoría y la práctica- de la tradición liberal asigna como única función del poder del Estado limitarse a quitar cualquier traba que pudiera estorbar a los individuos en el libre cambio o elección de bienes e informaciones, con la única finalidad de obtener el mejor beneficio personal posible.

Aquí, la libertad humana no forma parte de las premisas establecidas, es meramente una consecuencia natural derivada del hecho de que todos los seres humanos somos distintos, y su única limitación es el respeto a los derechos y posibilidades de elección del resto de los individuos. Carreras señala:

*La tradición liberal está perfectamente definida en aquél conocido párrafo de Kant: "Nadie me puede obligar a ser feliz a su manera (es decir, en la forma que él se imagina la felicidad), sino que cada uno puede buscar su felicidad por el camino que escoja siempre que no perjudique la libertad de los demás, de manera que su libertad pueda coexistir con la libertad de todos según una ley universal".*²⁹

Únicamente se procura el bienestar material de las personas, sin ocuparse o preocuparse de sus necesidades espirituales o internas. Las instituciones sociales se interpretan de modo individualista y se consideran el

²⁸ *Ibid.*, p. 25-26.

²⁹ Carreras, Francesc de, *op. cit.*, p. 2.

resultado de las formas que utiliza cada sujeto para mejorar su propia condición.

En la cuestión política opera como regla máxima la libertad bajo el imperio de la ley. Pugna, como se mencionó con anterioridad, por la mínima intervención estatal y en ningún caso obstaculizar o transgredir la soberanía individual, pues las funciones principales del Estado deben ser la promulgación y defensa de la ley y proveer obras públicas y servicios que no interesan al mercado tales como salud, cultura, educación, pero sin que esto signifique la posibilidad de reservarse el monopolio de su abastecimiento y financiación.

En materia económica, el liberalismo considera que es obligación de los gobiernos ofrecer un marco legal que facilite la libre competencia, además de que evite las prácticas monopólicas y la competencia desleal. En la ley se deben definir los derechos y límites establecidos al efecto y, con ello, reconocer y garantizar su ejercicio. En síntesis, el estado debe proteger la propiedad, la libertad y la convivencia pacífica, para así asegurar –obviamente- la conquista de los beneficios del libre mercado.

En conclusión,

La única diferencia entre los liberales del siglo XIX y los de finales del XX está en el mayor acervo de experiencias históricas y de análisis de las políticas económicas aplicadas de los segundos. La base del pensamiento liberal de estas últimas décadas sigue

*siendo la defensa de la libertad individual y el tratar de mantener el delicado equilibrio entre política, ética y mercado.*³⁰

2. Estado y garantías individuales del ciudadano

Antes de analizar la garantía de igualdad, es imprescindible entender qué son las garantías individuales y cómo distintos tratadistas las han descrito.

En principio, una de las preocupaciones constantes de la sociedad es el establecimiento de los derechos mínimos que le permitan el pleno desarrollo en una convivencia organizada. Burgoa Orihuela indica que para la existencia de una sociedad es menester que la actividad de cada quien esté limitada en tal forma, que su ejercicio no ocasione caos para no destruir precisamente la convivencia. Esas limitaciones, continúa, a la conducta particular se traducen en la aparición de exigencias y obligaciones mutuas o recíprocas, cuya imposición es necesaria, obra del derecho que sociológicamente responde como medio imprescindible de satisfacer el orden en la coexistencia.³¹

Rousseau explica que es necesario:

*Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por lo cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el Contrato Social.*³²

³⁰ Pérez, Alicia (coord.), *op. cit.*, vol. 14, p. 10877.

³¹ Cf. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, trigésima edición, México, Porrúa, 1998, p. 155.

³² Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, octava edición, México, Porrúa, 1987, p. 9.

Esta forma de asociación corresponde a la ficción jurídica llamada Estado, cuya obligación es hacer cumplir el régimen que garantiza a la sociedad la convivencia, para ello requiere de la fuerza o poder también denominado *autoridad soberana*. Poder que debe tener un freno, un vigía, un control. Por ello, es el mismo Estado, en uso de su soberanía, quien se limita para cumplir sus fines, lo que se traduce en una serie de *restricciones jurídicas impuestas a la actividad de las autoridades*,³³ que genéricamente se consideran como garantías.

Castro describe el nacimiento de las garantías individuales como auténticas vivencias de los pueblos o de grupos que constituyen a éstos, quienes las arrancaron al soberano para lograr el pleno reconocimiento de libertades y atributos.³⁴

Ahora bien, para adentrarse en el campo de las garantías individuales se hace necesario hablar del término derechos fundamentales, cuya definición teórica y formal proporciona Ferrajoli como:

*Todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a “todos” los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiéndose por “derecho subjetivo” cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por “status” la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.*³⁵

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor no define qué se entiende por garantías individuales, sin embargo es importante especificar que estipula que *todos los individuos “gozarán” de las garantías que otorga*, a diferencia de la constitución de 1857

³³ Cf. Burgoa Orihuela, *op. cit.*, p. 156,157 y 161.

³⁴ Cf. Castro, Juventino, *Garantías y Juicio de Amparo*, México, Porrúa, 2000, p. 3.

³⁵ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías*, Madrid, Trotta, 1999, p. 37.

que, en su artículo 1º, añadía que el *pueblo mexicano* “reconoce” que los *derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales*.³⁶

Lo anterior tiene fundamento en el hecho de que el Constituyente que se reunió en Querétaro (en los años 1916-1917) para redactar la actual constitución mexicana, bajo la influencia de una ideología demoliberal y positivista, abandonó el postulado que señala que los derechos humanos o individuales son dados por la naturaleza y el hombre sólo los reconoce, acogiendo la idea de que los derechos individuales los otorga el legislador primario mediante la Constitución. Como se puede apreciar aquí, a primera vista se eliminó la idea de preexistencia de los derechos humanos.³⁷

Por último, para concretar una idea de lo que son las garantías individuales, han de tomarse en cuenta los elementos que aporta Caballero Vásquez³⁸ a la definición de este concepto jurídico:

1. Las garantías individuales son exigencias éticas o valores mínimos para el pleno desarrollo del ser humano.
2. Todo ser humano, sin importar nacionalidad, sexo, religión, raza, etc., es titular de las garantías individuales, excepcionalmente pueden ser titulares de garantías las personas colectivas o morales públicas y privadas.
3. Las garantías individuales sólo pueden ser violadas o vulneradas por el Estado y sus autoridades.
4. Las garantías individuales tienen como fuente primaria a la Constitución, es decir, sólo están establecidas en la Constitución como máxima ley del Estado.

³⁶ Citado por Castro, Juventino, *op. cit.*, p. 27.

³⁷ Cf. Caballero Vásquez, *Notas sobre las garantías individuales en México* [En línea], México, sin fecha, [citado 27-09-2009], formato pdf. Disponible en: <http://www.ccm.itesm.mx/dhcs/fjuripolis/archivos/7Caballero.pdf>, p. 255.

³⁸ Caballero Vásquez, *op. cit.*, p. 256.

Así, las garantías individuales constituyen la positivización de los derechos humanos al ser otorgadas por el Estado a través de la Constitución, convirtiéndose en límites a su proceder ya que únicamente pueden ser quebrantadas por las propias autoridades.

De este modo, se puede definir a las garantías individuales como todas aquellas prerrogativas otorgadas al individuo por parte del Estado, quien las establece en la Constitución para asegurar la convivencia pacífica y el orden en la sociedad, cuya finalidad es obtener justicia, bienestar social y alcanzar el bien común.

3. La garantía de igualdad

El principio de igualdad ante la ley constituye una de las garantías individuales y se encuentra consagrado en el artículo 1º de nuestra Carta Magna, cuya esencia radica en que a ninguna persona se le puede excluir de las distintas hipótesis contenidas en las leyes, a no ser que el trato desigual sea requerido por la propia ley.

Ahora bien, una vez establecida una noción de garantías individuales es conveniente señalar algunas clasificaciones de éstas a fin de determinar dónde se ubican las garantías de igualdad.

Para Castro, las garantías individuales consagradas en la Constitución Mexicana se pueden dividir en:

- a) Garantías de Libertad, que se refieren a la libertad personal, de acción ideológica y económica;
- b) Garantías del Orden Jurídico, que comprenden a las de igualdad, competencia, justicia y propiedad; y
- c) Garantías de Procedimientos, que se refieren a la irretroactividad, legalidad, exacta aplicación de la ley y aquéllas que deben observarse dentro de los procedimientos judiciales.³⁹

Burgoa, desde el punto de vista de la naturaleza de las obligaciones del Estado, las clasifica en *garantías materiales* y *formales*. Dentro del primer grupo incluye las que se refieren a las libertades específicas del gobernado, la igualdad y la propiedad; mientras que en el segundo ubica la seguridad jurídica, dentro de las que destaca la audiencia y la legalidad.⁴⁰

El mismo tratadista desde el punto de vista del contenido del derecho subjetivo público, identificándose un poco más con Castro, proporciona la siguiente taxonomía:

1. Igualdad,
2. Libertad,
3. Propiedad, y
4. Seguridad Jurídica.⁴¹

A esta clasificación Caballero Vásquez agrega las garantías sociales o derechos sociales.⁴²

En el ámbito del derecho positivo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace una descripción del articulado de nuestra Carta Magna, señalando que las garantías individuales de igualdad se encuentran consagradas en los siguientes artículos: 1º, relativo a la igualdad legal para cualquier persona en territorio mexicano y que prohíbe la esclavitud y la discriminación por cualquier

³⁹ Cf. Castro, Juventino, *op. cit.*, p. 40 y 41.

⁴⁰ Cf. Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 194.

⁴¹ *Loc. cit.*

⁴² Caballero Vásquez, *op. cit.*, p. 256.

motivo; 2º, apartado B, referente a las condiciones de igualdad que deben prevalecer en las comunidades indígenas; 4º, que establece la igualdad jurídica del varón y la mujer, el derecho a la salud, a un medio ambiente adecuado y el derecho de los niños a contar con todos los elementos necesarios para su adecuado desarrollo; 5º, que en su primer párrafo consigna la libertad de trabajo; 12, que impide el otorgamiento de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios; 13, que prohíbe el procesamiento por leyes privativas o tribunales especiales e instituye la abolición de los fueros (salvo el militar); por último, el artículo 31, fracción IV, referente a la equidad tributaria.⁴³

Se hace evidente entonces que la igualdad establecida en la Constitución es una igualdad jurídica y puede entenderse como *la posibilidad de que gozan las personas que se encuentran colocadas en un supuesto legal determinado de adquirir los mismos derechos y contraer las mismas obligaciones, es decir, ser tratadas de la misma manera*⁴⁴.

Ahora bien, la palabra igualdad proviene del latín *aequalitas-atis*, que significa *no poseer más de los bienes que a cada cual corresponden*. Desigualdad, en sentido inverso, señala a aquél individuo cuya intención es poseer más de lo que en justicia le corresponde.⁴⁵

El Diccionario de la Lengua Española, además de definir el término anterior como *conformidad de algo con otra cosa en naturaleza, forma, calidad o cantidad; correspondencia y proporción que resulta de muchas partes que*

⁴³ Cf. Coordinación de compilación y sistematización de tesis, *Las garantías de Igualdad*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003, p. 37-39.

⁴⁴ Coordinación de compilación y sistematización de tesis, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁵ Dehesa Dávila, Gerardo, *Etimología Jurídica*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004, p. 280.

uniformemente componen un todo, establece que igualdad ante la ley es el principio que reconoce a todos los ciudadanos capacidad para los mismos derechos.⁴⁶

Pero la igualdad no es, ni debe ser, absoluta. Ya Aristóteles, en su obra Política, señala que *igualdad es lo justo, y lo es, pero no para todos, sino para los iguales. Y lo desigual parece que es justo, y lo es, pero para los desiguales.*⁴⁷ Por ello, los contenidos de los ordenamientos jurídicos deben tomar en cuenta las claras diferencias existentes entre todos los integrantes de una sociedad.

Entonces, las diferencias entre los particulares son el parámetro que considera el Estado para el otorgamiento de las garantías individuales de igualdad, así como las situaciones en las que se coloca cada gobernado. Éstas pueden definirse como el

*Conjunto de disposiciones constitucionales que, sobre la base de que las personas deben ser tratadas de conformidad con la situación en que se encuentren, establecen derechos a favor de los individuos y, correlativamente, obligaciones a cargo del Estado, que se traducen en la imposibilidad de que éste, al ejecutar sus funciones, tome en cuenta características que entrañen un trato desigual para quienes se ubiquen en los supuestos contemplados por la leyes.*⁴⁸

⁴⁶ Real Academia Española, voz “igualdad”, en *Diccionario de la lengua española*, t. II, 22ª edición, Madrid, España, Espasa Calpe, 2001, p. 1248.

⁴⁷ Aristóteles, *Política*, traducción, prólogo y notas de Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez, “El libro de bolsillo”, número 1193, Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 122-123.

⁴⁸ Coordinación de compilación y sistematización de tesis, *op. cit.*, p. 35.

En conclusión, el trato igualitario resulta indispensable para asegurar que la sociedad conviva y se desarrolle de forma armónica y se evite la discriminación por motivos de raza, credo, sexo, etcétera. Es por ello que en la Constitución Mexicana se contienen artículos que imponen deberes de no hacer al Estado, esto es, la obligación de no afectar los derechos fundamentales de carácter igualitario de los individuos, además de la exigencia para que lleve a cabo las acciones pertinentes para su efectivo cumplimiento.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Introducción

Desde la antigüedad, el hombre ha encontrado en su camino una larga serie de dificultades, cubrir sus necesidades básicas -alimento, vestido, refugio- fue sólo el principio. A éstas hubo que agregar los males causados por la enfermedad y los accidentes, además de las privaciones que acompañan a la vejez, cuando no le es posible ya mantenerse por sí mismo ni contribuir al sostén de la comunidad.

Todas estas carencias e inquietudes evolucionan a la par de los distintos grupos sociales y sistemas de producción, quienes buscan alternativas para prevenir los problemas planteados por dichos factores, naciendo en el seno del grupo el sentimiento de solidaridad y ayuda mutua, bases de lo que más adelante sería la seguridad social como la conocemos hoy día.

La formación de la seguridad social es el resultado de un prolongado proceso que se extiende desde los inicios del siglo pasado hasta la época presente. Ella hace su aparición desde el momento en que reducidos grupos de trabajadores de algunas actividades económicas se unen con fines de protección mutua, hasta llegar paulatinamente a la protección de todos los trabajadores, por cuenta ajena, después de los laborantes independientes y posteriormente al amparo de toda población

*contra los riesgos y contingencias, como la enfermedad, el accidente, la maternidad, la vejez y la muerte.*⁴⁹

Entonces, inicialmente destinada a ciertos sectores productivos, la seguridad social se impuso como una exigencia de todos los ciudadanos que demandaban medios para la satisfacción de sus necesidades en cuestiones de salud, riesgos de trabajo, desempleo, etcétera.

El Estado percibe que para el mejor desarrollo de la sociedad -y por ende la industria, servicios, comercio, etcétera- debe asegurar el bienestar integral del individuo, que repercutirá a su vez en la prosperidad general, pues un ciudadano *feliz* es un trabajador eficaz. También reconoce que ésta atención no debe dirigirse únicamente al sector productivo, sino que tiene que ser extensiva a todos y cada uno de los miembros de la colectividad, concentrándose además en sus particulares requerimientos.

1. La seguridad social, asistencia y caridad

Estudiar los comienzos de la seguridad social permite entender los distintos mecanismos utilizados por el hombre para resolver algunos de los problemas sociales, el modo en que han evolucionado hasta constituir el sistema actual y reflexionar acerca de la efectividad o fracaso en el cumplimiento de sus propósitos.

⁴⁹ Nugent, Ricardo, *op. cit.*, p. 606.

En principio, debe acotarse que a lo largo de la historia surgen distintas estrategias de protección, algunas como resultado de la evolución de formas anteriores, pero esto no quiere decir que desaparezcan del todo pues en un mismo momento conviven –en mayor o menor grado- diferentes tipos de ellas. El desarrollo de la seguridad social encuentra en la caridad y la asistencia sus formas elementales, aunque no únicas.

*Así, el punto de partida puede ser la asistencia a los pobres y enfermos, forma esencial de cobertura de las necesidades sociales.*⁵⁰ Este primer tipo de ayuda a los demás es la solidaridad familiar y comunitaria, son estos núcleos quienes intervienen cuando un individuo se encuentra en dificultades. Se auxilia en el trabajo del campo, a reconstruir una vivienda dañada, al anciano que no tiene medios de subsistencia, etcétera.

La caridad, entendida como la limosna que se da o el auxilio que se presta a los necesitados, es también una actitud solidaria con el sufrimiento ajeno. Sus destinatarios son los marginados, aquellos elementos que no pertenecían a una familia, comunidad o gremio y que, por lo tanto, no estaban sujetos a la protección de dichos sistemas.

*La asistencia directa e individual como deber cristiano*⁵¹, se lleva a cabo por los ciudadanos a través de la limosna. La caridad es un compromiso relacionado directamente con Dios y se define en el Catecismo de la Iglesia

⁵⁰ Carrillo Prieto, Ignacio, *Derecho de la seguridad social*, Serie A: Fuentes b) Textos y estudios legislativos, Núm. 43, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, p. 25-26.

⁵¹ Carrillo Prieto, Ignacio, *loc. cit.*

Católica como *la virtud teologal por la cual amamos a Dios sobre todas las cosas por Él mismo, y a nuestro prójimo como a nosotros mismos por amor de Dios.*⁵² Esa referencia a Dios es el factor fundamental que la diferencia de la filantropía.

La *asistencia colectiva* se ejerce por los ayuntamientos mediante la fundación de hospitales, hospicios, enfermerías o dispensarios; la *asistencia privada o semiprivada de carácter religioso*, a través de hospitales eclesiásticos bajo el control de autoridades episcopales.⁵³ Socorrer a los pobres y necesitados valiéndose de estas formas caritativas era una tarea desempeñada generalmente por la Iglesia y algunos nobles, movidos por la generosidad y los imperativos de la fe.

*En sociedades preindustriales, la asistencia ocupa un lugar importante. [...] se ejerce en el marco de colectividades fuertemente estructuradas y jerarquizadas, cuyo conjunto constituye dichas sociedades: familias, 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.*⁵⁴

A partir del siglo XVI, la nueva ordenación de las ciudades genera el resquebrajamiento de las comunidades anteriormente unidas por lazos de parentesco. En respuesta, la asistencia pública es organizada por el Estado, quien realiza tareas que promueven el bienestar de la sociedad tomando

⁵² *Catecismo de la Iglesia Católica.* En: http://www.vatican.va/archive/catechism_sp/p3s1c1a7_sp.html, fecha de consulta: 10 de marzo de 2010.

⁵³ Cf. Carrillo Prieto, Ignacio, *loc. cit.*

⁵⁴ Carrillo Prieto, Ignacio, *op. cit.*, p. 29.

medidas para ayudar a los pobres, los desamparados y los minusválidos, haciéndose cargo de las funciones de caridad que anteriormente desempeñaban los religiosos.

La Revolución Francesa de 1789 trae consigo una novedosa visión de las relaciones entre el individuo y la sociedad, la asistencia es reconocida como un derecho de cada persona y la colectividad es señalada como su deudora. En la declaración de los derechos del hombre de 1793 se proclama el derecho al socorro público. A finales del siglo XIX la asistencia pública incrementa su desarrollo -influenciada por las ideas sociales- y aparecen las primeras instituciones de la seguridad social futura.

La primera ley que consideró a la seguridad social con una visión integral, en donde todas las instancias de gobierno tienen que estar comprometidas al logro de objetivos específicos como salud, vivienda, educación, etcétera, fue la Social Security Act de 14 de agosto de 1936, promulgada por el presidente Franklin D. Roosevelt, para afrontar la crisis económica por la que atravesaba su país. Se tomaron entonces providencias para asistir a desempleados, viudas, ancianos, incluyendo seguros de invalidez, vejez, muerte y desempleo para los trabajadores por cuenta ajena, entre otras acciones.

Posteriormente, diversos países aprobaron planes y ordenamientos cuyas intenciones eran, por un lado, definir los alcances de la seguridad social, y por el otro, establecer las medidas que debían tomarse en la procuración de

este beneficio a sus habitantes; abarcando cada uno, en mayor o menor medida, distintos aspectos pero contribuyendo todos en la formulación de principios básicos en la materia.

Uno de los más destacados documentos promulgados como consecuencia de dichas legislaciones, fue la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada el diez de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, que en su artículo 22 señala:

*Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.*⁵⁵

Aunado a lo anterior, en el artículo 25 manifiesta:

*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure a sí como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de los medios de subsistencia, por circunstancias independientes de su voluntad, añadiendo que la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados de asistencia especiales. Todos los niños nacidos en matrimonio o fuera de él, tienen derecho a igual protección social.*⁵⁶

Este título sirvió como instrumento compilador de lo que hasta entonces venía cultivándose en relación con el tema y como punto de partida para

⁵⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948-998. En: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>, fecha de consulta: 17 de marzo de 2009.

⁵⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948-998. En: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>, fecha de consulta: 17 de marzo de 2009.

lineamientos posteriores, como los contenidos en la Carta de Libertad Europea (4/11/1950), el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (Norma Mínima de Seguridad Social, 28/06/1952), o en las Declaraciones Iberoamericanas de Seguridad Social (Buenos Aires, 1972 y Panamá, 1976).⁵⁷ De entre la diversidad de criterios, uno de los más significativos se resume como sigue:

*... el hombre, por el solo hecho de su condición, tiene derecho a la seguridad social, si por tal entendemos la cobertura integral de los riesgos y contingencias y la garantía de los medios para el desarrollo pleno de su personalidad.*⁵⁸

Hasta aquí, hemos trazado un panorama histórico muy general de la seguridad social. Podemos decir que se refiere a la relación entre el bienestar integral de un individuo y el de la colectividad; también que no se limitan sus beneficios a los trabajadores o a un sector específico, sino que su finalidad es dar atención a todos aquellos miembros de la población que la requieran, privilegiándose a los más vulnerables - niños, ancianos, indigentes, etc.— con una diversidad de prestaciones acordes a sus necesidades - salud, vivienda, apoyo en caso de desempleo, enfermedad, vejez, etcétera -. Por último, se diferencia de la asistencia pública en que, mientras ésta última presta sus servicios de manera voluntaria y gratuita, la seguridad social es obligatoria y exigible.

⁵⁷ Cf. Nugent, Ricardo, *op. cit.*, p. 615-616.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 616.

Ahora bien, lo anterior resulta una aproximación a la noción de seguridad social pero no la define. A continuación citaremos algunas concepciones, en un intento por clarificar dicho término y más adelante señalaremos sus características.

El artículo 2 de la Ley del Seguro Social no proporciona un concepto sino que la define a través de su finalidad, la cual es:

Garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

En los mismos términos está redactada El Acta (Ley) de Seguridad Social (1935), contenida en la Conferencia Nacional del Trabajo Social, documento que es la base de la seguridad social de los Estados Unidos de Norteamérica, cuando en la página 32 de dicha acta señala como su propósito:

Ofrecer bienestar general mediante el establecimiento de un sistema federal de prestaciones para la edad avanzada y apoyar a algunos estados para mejorar sus provisiones destinadas a la vejez, a las personas ciegas, a los niños dependientes y abandonados, a la maternidad, a la salud pública y a la administración de la compensación por el desempleo establecido por Ley; instaurar un Consejo de Seguridad Social; generar ingresos; y otros propósitos.

Por otra parte, el Departamento de Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en Ginebra, en conjunto con el Centro Internacional de Formación de la OIT, con sede en Turín y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), en Ginebra publicaron en 1991 un

documento denominado “Administración de la seguridad social”, en donde se le define como:

*La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.*⁵⁹

De este modo, el objetivo de la seguridad social es *velar porque las personas que están en la imposibilidad -sea temporal o permanente- de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicios.*⁶⁰

Para Briceño Ruiz, *la Seguridad Social es el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural.*⁶¹

De todo lo anterior se puede deducir que la seguridad social busca otorgar a todos los ciudadanos un nivel de vida mínimo, no importando su situación económica, laboral o social, evitando que dependan únicamente de

⁵⁹ OIT, Administración de la Seguridad Social, 1991, p. 9.

⁶⁰ *Loc. cit.*

⁶¹ Briceño Ruiz, Alberto, *Derecho mexicano de los seguros sociales*, México, Harla, 1987, p. 15

los beneficios que adquieran en razón de su trabajo, amparándolos ante sucesos (previstos o imprevistos, permanentes o temporales) que pudieran disminuir sus ingresos, estableciendo para ello mecanismos precautorios, financiados por el Estado, los patrones y los propios trabajadores.

2. Principios universales de la seguridad social

Para la consecución de los fines anteriores se establecen diversos principios que rigen a la seguridad social, referente a los cuales podemos encontrar varias interpretaciones.

Mendizábal Bermúdez, comenta que los *principios generales de la Seguridad Social son: Universalidad, Solidaridad, Obligatoriedad y Equidad.*⁶²

La universalidad se aprecia en un doble aspecto: subjetiva, es decir, debe proteger a todas las personas, y objetiva, pues cubrirá todas las contingencias que pesen sobre el individuo. La atención a brindar será solidaria: priorizará y dará mayor apoyo a aquél que menos tiene y, en razón de su capacidad económica, será la contribución que haga al sistema.

Obligatoriedad en cuanto a que las normas de seguridad social son imperativas y su otorgamiento un deber del Estado. Por último, será equitativa,

⁶² Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *La seguridad social en México*, México, Porrúa, 2007, p. 20.

debe descartar cualquier tipo de discriminación y amparar a cualquier individuo, sin importar sexo, edad, estado civil, etcétera.

Para Carmelo Mesa-Lago estos principios son: *universalidad en la cobertura; igualdad, equidad o uniformidad en el trato; solidaridad y redistribución del ingreso; comprensividad y suficiencia de las prestaciones; unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión; y sostenibilidad financiera.*⁶³

La 89ª Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada del 5 al 21 junio de 2001, concluye que todos los sistemas deben ajustarse a ciertos principios básicos:

- Las prestaciones deben ser seguras y no discriminatorias;
- Una administración sana y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea posible;
- Con una fuerte participación de los interlocutores sociales; y
- Con confianza pública en los sistemas de seguridad social, para lo cual es esencial una buena gobernanza.⁶⁴

Por último, agregaremos que una consecuencia lógica de la aparición de la seguridad social en el mundo fue la producción de una gran cantidad de leyes

⁶³ Mesa-Lago, Carmelo, *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004, p. 13.

⁶⁴ Cf. *Informe de la Comisión de la Seguridad Social, 89ª Conferencia Internacional del Trabajo, 2001*. En <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/com-socd.htm>. Fecha de consulta: 22 de marzo de 2009.

destinadas a sistematizar y reglamentar los seguros sociales y la propia seguridad social, lo que desembocó en el surgimiento de una nueva disciplina jurídica: el derecho de la seguridad social, *con autonomía científica, normativa, didáctica y técnica; con principios que, si bien algunos no son privativos del derecho de la seguridad, han contribuido en grado eminente a formar su sustantividad, tales como la universalidad, internacionalidad, integralidad, uniformidad, solidaridad y unidad, [...]*.⁶⁵

Por su parte, Ignacio Carrillo Prieto, menciona al respecto de la seguridad social, que es *un derecho frente a alguien y fundado en la naturaleza de la persona humana; ese alguien frente a quien se exige el cumplimiento de la obligación no puede ser sino la sociedad*. De este modo, la seguridad social no debe ser una asistencia pública, pues ésta es una gracia del Estado y no un derecho público subjetivo a la protección, que además se realiza discrecionalmente. Para evitar este ejercicio discrecional *deberá existir una vía jurídica, en beneficio de cada persona, que obligue a la sociedad, en la persona del Estado, al cumplimiento de las prestaciones*. Consecuentemente, *la sistematización de estos mecanismos será tarea de la disciplina que puede denominarse “derecho de la seguridad social*.⁶⁶

Otra definición es la aportada por Ruiz Moreno, quien define el Derecho de la Seguridad Social como:

⁶⁵ Nugent, Ricardo, *op. cit.*, p. 617.

⁶⁶ Carrillo Prieto, *op. cit.*, p. 25.

*Conjunto de normas legales y disposiciones reglamentarias de ellas emanadas, que al través de entes públicos ex profeso creados para ello por el Estado, se propone proteger a los sujetos previstos por el legislador en contra de contingencias sociales previamente establecidas, mediante el otorgamiento de prestaciones en dinero –pensiones, subsidios o ayudas-, y en especie –servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos, hospitalarios, prestaciones sociales, etc.-, que les resultan obligatorios a los Institutos aseguradores nacionales una vez que se hayan satisfecho los requisitos exigidos para caso en particular, y que por ende pueden ser incluso exigidas por los recipientarios del servicio público ante los tribunales jurisdiccionales, presentaciones que coadyuvan a satisfacer necesidades de salud y de bienestar social, así como de índole económico, para alcanzar una existencia más digna y más humana”.*⁶⁷

De este modo y tomando como base lo ya expuesto sobre la seguridad social, podría conceptuarse al Derecho de la Seguridad Social como el conjunto de normas destinadas a la protección de todos y cada uno de los miembros de la colectividad ante cualquier contingencia, social, laboral o natural, y cuyo fin es la obtención de un mejor nivel de vida.

3. Equidad como fundamento de la igualdad social y la seguridad social

Equidad, del latín *aequitas-aequitatis*, significa igualdad, equilibrio moral. En derecho implica imparcialidad, espíritu de justicia. Por equidad puede

⁶⁷ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, 5ª edición, México, Porrúa, 2001, p. 52.

señalarse al *conjunto de valores a los cuales puede acudir el juez, en casos particulares que no tienen solución prevista en el texto legal.*⁶⁸

La Constitución Mexicana prescribe que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que se permita discriminación alguna por razón de sexo, religión, raza, nacionalidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Esta igualdad en relación con el principio de equidad significa que, con carácter general, los Poderes públicos deben considerar a los particulares que se encuentren en la misma situación de manera igualitaria.

De acuerdo con estas bases, el principio de equidad constituye uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, lo que se traduce en que tiene que servir de criterio básico de la producción normativa y de su posterior interpretación y aplicación. Este principio, sin embargo, no quiere decir que todos los hombres sean iguales, con un medio de vida y necesidades semejantes, ya que es la propia Carta Magna quien acepta y protege el libre ejercicio de profesión u oficio, la propiedad privada, la libertad de comercio y otros derechos más, de donde se reconoce implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas.

El valor superior que persigue este principio consiste, entonces, en evitar que existan normas que, destinadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien,

⁶⁸ Cf. Dehesa Dávila, Gerardo, *op. cit.*, p. 249-250.

propiciar efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.

Por lo tanto, equidad e igualdad son dos principios estrechamente vinculados, pero distintos, pues la equidad introduce un principio ético o de justicia en la igualdad. Si la sociedad aplicara la igualdad de manera absoluta sería una sociedad injusta, al no considerar las diferencias existentes entre los distintos grupos que la componen; de igual forma, una sociedad donde las personas no se reconocen como iguales, tampoco puede ser justa.

En el aspecto social, la equidad trata de la constante búsqueda de justicia en este ámbito, que asegure a todas las personas condiciones de vida y de trabajo dignas e igualitarias, sin hacer diferencias entre unos y otros a partir de la condición social, sexual o de género, entre otras.

Por lo tanto, los poderes públicos –locales y nacionales- tienen la obligación de implementar normas de seguridad social destinadas a proteger la totalidad de las circunstancias sociales, económicas y culturales en que se desenvuelve la vida de las personas, basándose en razonamientos incluyentes, es decir, que consideren a todos los sectores de la sociedad, para así asegurar el desarrollo pleno e integral de cada uno de los individuos y el consiguiente logro de la igualdad social.

4. Asistencia material y asistencia social como factor de equilibrio

En ciertos países las bases de la seguridad social se iniciaron con la asistencia social, sistemas sufragados por las arcas públicas y no por las aportaciones de los miembros, en donde el monto de la ayuda iba en función del patrimonio disponible de las personas favorecidas.

El primer sector de la población a quien se atendió de dicha manera fue a los ancianos, cubriéndose después a otros grupos como los inválidos, enfermos, desempleados, etcétera.

La asistencia social puede definirse como *una forma liberalizada de la legislación de beneficencia, con prestaciones sufragadas y administradas por el gobierno nacional.*⁶⁹ Con el tiempo, este tipo de protección fue sustituido por seguros sociales cuya característica principal radica en que las contribuciones son realizadas por los propios asegurados, aunque en algunos países (Australia, Nueva Zelanda) surgieron sistemas integrales de seguridad social compuestos por diversos programas de asistencia social.

Sin embargo, la instauración de seguros sociales no es garante de que todos los miembros de la población alcancen sus beneficios o que las prestaciones otorgadas por ellos sean suficientes para cubrir de modo eficaz

⁶⁹ OIT, *Introducción a la seguridad social*, México, Alfaomega, 1992, p. 5.

sus necesidades, ante lo cual siguen existiendo algunas formas de asistencia social.

Entre las principales características⁷⁰ de la asistencia social se pueden enumerar las siguientes:

- Su costo es cubierto íntegramente por el gobierno –nacional o local- que administra el sistema;
- En la ley se encuentra reconocido el derecho a recibir las prestaciones que otorga el régimen al encontrarse en los supuestos de necesidad establecidos;
- Se toman en cuenta las otras entradas que obtiene el individuo y el patrimonio que posee al momento de valorar la necesidad;
- La ayuda que se otorga tiene la finalidad de elevar el monto total de los ingresos de la persona beneficiada hasta cierto mínimo establecido por la sociedad, considerando elementos como el número de integrantes de la familia y obligaciones forzosas como el pago de alquiler;
- La ayuda no está en función de los dividendos previos del individuo ni con su estatus de vida habitual;
- Finalmente, a diferencia de los seguros sociales, existe cierta discrecionalidad al momento de fijarse los montos de las prestaciones y se acciona únicamente ante problemas específicos.

⁷⁰ Cf. OIT, *op. cit.*, p. 5 y 6.

Por otra parte, al igual que la asistencia social, la asistencia material tiene por finalidad socorrer al individuo que ha caído en estado de necesidad y no pertenece o está cubierto por algún sistema de seguro social. Sin embargo, la diferencia radica en que, mientras el objetivo de la primera es nivelar las condiciones de vida del individuo a un mínimo estándar socialmente aceptable, la prioridad de la asistencia material es remediar situaciones extremas de urgencia que pueden, incluso, poner en riesgo la propia existencia del afectado.

El Comité Internacional de la Cruz Roja define el término asistencia como:

*Un conjunto de actividades destinadas a garantizar el pleno respeto de los derechos de las personas, de conformidad con el derecho internacional humanitario, el derecho de los derechos humanos y el derecho de los refugiados. Entre esas actividades, de importancia crucial, se cuentan la de persuadir a las autoridades de que pongan fin a determinados abusos y la de aliviar el sufrimiento de las víctimas, prestando **asistencia médica o material**. La finalidad es preservar y restablecer condiciones de vida aceptables para las personas civiles, los heridos y los enfermos (militares y civiles) y las personas privadas de libertad.*

*La labor de asistencia se concentra en las áreas de salud, seguridad económica y agua y hábitat. Se procura reducir las enfermedades y el número de muertes entre las víctimas de los conflictos. Se trata, prioritariamente, de **garantizar el acceso de la población a los alimentos, el agua potable y a otros elementos de vital necesidad, así como de restablecer condiciones de higiene satisfactorias**. El cometido a largo plazo es que la población civil recupere la autosuficiencia, lo cual significa salvaguardar la dignidad de las personas afectadas por la guerra.⁷¹*

⁷¹ Comité Internacional de la Cruz Roja. En: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/assistance?OpenDocument>, fecha de consulta: 5 de marzo de 2010.

Derivado de lo anterior y, en el ámbito de las medidas de asistencia propias de cada Estado, se puede afirmar que la asistencia material consiste en el conjunto de acciones llevadas a cabo con la intención de brindar apoyo a las necesidades físicas, mentales y materiales de aquellos individuos que según sus condiciones son más vulnerables, como por ejemplo: menores separados, mujeres solas embarazadas, ancianos sin apoyo familiar, personas con problemas físicos, mentales o emocionales y familias monoparentales numerosas.

El elemento esencial de la ayuda material reside en que se basa en una prestación física (no monetaria), es decir, en especie. Cada país pone en práctica diversos programas de atención y asistencia materiales, entre los que se pueden contar:

- Asistencia alimentaria: proporcionar alimentos a las personas que lo requieran.
- Asistencia para la instalación del hogar: entrega de artículos básicos del hogar tales como ropa, ropa de cama, menaje, mobiliario.
- Asistencia en la educación: consiste en brindar apoyo con material educativo y con los uniformes, útiles escolares y/o pago de la matrícula en escuelas públicas.
- Asistencia en salud: la cobertura, en caso de una emergencia médica, de la totalidad del costo de la atención recibida en instituciones públicas.
- Higiene: entrega de artículos de aseo personal.

- Asistencia de transportes: tranvía, tren, boletos de autobús y/o vales de gasolina.
- Asistencia de farmacia: vales para ayudar a pagar los medicamentos recetados o artículos de tocador.
- Pago de facturas: en algunos países se proporciona este tipo de ayuda para el pago de servicios como gas, electricidad, teléfono, etcétera, que son cubiertos en nombre del beneficiario, por lo general con un cheque directamente a la compañía de facturación o con vales.
- Información: ayuda para negociar deudas, la remisión a otros servicios, etcétera.
- Asistencia básica de subsistencia: se otorga en casos excepcionales donde no es efectiva la ayuda material. Consiste en la entrega de una cantidad determinada de dinero, con el fin de colaborar a cubrir parte de las necesidades primarias del individuo. Tiene un carácter temporal y limitado.

Tanto la asistencia social como la asistencia material deben distinguirse de los llamados servicios sociales. Éstos se definen como los *servicios técnicos, prestados al público o a determinados sectores del mismo, de una manera regular y continua, por las más diversas organizaciones públicas o privadas, con el fin de lograr o aumentar el Bienestar Social.*⁷²

⁷² Moix Martínez, Manuel, *El Trabajo Social y los Servicios Sociales. Su concepto* [en línea], Universidad Complutense de Madrid, 2004, [citado 04-05-2010], Cuadernos de Trabajo Social

Esta concepción, cuando señala que son servicios técnicos, deja fuera todos aquellos actos que se realicen como ayuda solidaria y empírica, ya que no se prestan basados en técnicas establecidas, generalmente aceptadas y con una normatividad definida derivada del estudio de las diversas problemáticas que constituyen la disciplina científica conocida como Servicios Sociales y que se imparte en escuelas y universidades.

Los servicios sociales pueden ser *universales*, cuando se prestan al público en general, o *selectivos*, cuando los beneficiarios corresponden a un sector específico de la población.

Los primeros -los universales- son los que son accesibles gratuitamente a todos los ciudadanos con independencia de sus ingresos. Los segundos -los selectivos- son aquellos que se dirigen solamente a los llamados económicamente débiles, esto es, a quienes acrediten la falta de medios económicos para subvenir a sus necesidades.⁷³

Entonces, se excluye también a las prestaciones ocasionales, o que se otorguen eventualmente, por una sola vez, o de manera excepcional, es decir, aquellos tipos de ayuda que no cumplen con los requerimientos de regularidad y continuidad exigidos para los servicios sociales (es decir, la asistencia social y la asistencia material). Estos servicios son prestados por el gobierno –nacional o local-, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales o instituciones privadas.

(Núm. 138, Vol. 17, p. 131-141), Formato pdf, Disponible en Internet: <http://revistas.ucm.es/trs/02140314/articulos/CUTS0404110131A.PDF>.

⁷³ *Loc. cit.*

La selectividad tiene un fundamento económico: al ser el bienestar social una carga cubierta con los recursos que se obtienen de los ciudadanos -a través de los impuestos- y los destinados por el propio Estado y que en conjunto resultan insuficientes, los dirige a los que más lo necesitan. Por otra parte, la base de la universalidad es política: unificar socialmente al país, eliminando la discriminación y la vergüenza que recaen sobre los favorecidos del bienestar social de manera residual.

En conclusión, vale decir que si bien, la asistencia social y material son factores que buscan promover el bienestar de los individuos, prevenir las situaciones de riesgo y subsanar la falta de apoyo social, dirigiendo su atención a los factores de vulnerabilidad o dependencia que puedan generarse en cada etapa de la vida y derivar en problemas personales, no resuelven el problema de fondo que consiste en la obligación del Estado de asegurar el derecho de las personas a vivir decorosamente durante el transcurso de su vida, teniendo cubiertas todas sus necesidades y entonces sí, lograr un verdadero equilibrio social.

Freire afirma *el asistencialismo es una forma de acción que roba al hombre condiciones para el logro de una de las necesidades fundamentales de su alma, la responsabilidad.*⁷⁴ Deben entonces buscarse mecanismos que garanticen un nivel de vida verdaderamente digno a todos los integrantes de la sociedad, que eliminen la desigualdad económica y erradiquen la pobreza,

⁷⁴ Freire, Paulo, *La educación como práctica de la libertad*, México, Siglo XXI, 1985, p. 51.

instaurando servicios y seguros sociales universales, equitativos y eficaces para así evitar que los individuos caigan en la miseria y dependan de los servicios prestados por la asistencia social y material.

5. Riesgos y contingencias de la seguridad social y el principio de igualdad

La palabra riesgo emana del italiano *risico* o *rischio*, y éste, a su vez, del árabe clásico *rizq*, (*lo que depara la providencia*), con este vocablo se hace alusión a *la contingencia o proximidad de un daño*.⁷⁵

Sin embargo, ésta expresión conlleva múltiples significados según la materia de estudio que se aborde, pues *no hay concepto alguno de riesgo que pudiera satisfacer las pretensiones científicas*.⁷⁶ Por ello, (de manera imprecisa) puede conceptualizarse al riesgo como la posibilidad de experimentar ciertos eventos y las consecuencias derivadas de dichos eventos.

Es común utilizar la idea de riesgo como sinónimo de peligro. Sin embargo, el riesgo se encuentra vinculado a la vulnerabilidad, mientras que la perspectiva de daño o perjuicio viene asociada al peligro. Debe diferenciarse entonces entre riesgo, como la posibilidad de daño, y peligro entendido como la

⁷⁵ Cf. Real Academia Española. (2001). Riesgo. En *Diccionario de la lengua española* (22ª ed.). Recuperado de http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=riesgo

⁷⁶ Luhmann, Niklas, "El concepto de riesgo", en Beriain, Josetxo (Comp.), *Las consecuencias perversas de la modernidad: Modernidad, contingencia y riesgo*, Barcelona, Antrophos, 1996, p. 128.

probabilidad de de accidente o patología. Dicho de otro modo, el peligro es una causa del riesgo. Luhmann explica que *puede considerarse que el posible daño es una consecuencia de la decisión, y entonces hablamos de riesgo [...]. O bien se juzga que el posible daño es provocado externamente, es decir, se atribuye al medio ambiente; y en este caso hablamos de peligro.*⁷⁷

En general, los riesgos pueden tener un lado positivo o negativo, y por lo tanto no se trata necesariamente de evadirlos o de resguardarse contra ellos, sino de identificarlos, examinarlos junto con sus consecuencias, decidir la aceptación o no de los mismos y, por último, tomar provecho de su existencia. Al respecto Luhmann señala: *“marcar los riesgos permite olvidar los peligros; por el contrario, marcar los peligros permite olvidar las ganancias que se podrían obtener de una decisión riesgosa”.*⁷⁸

Por otro lado, la contingencia (del latín contingētia) consiste en la *posibilidad de que algo suceda o no suceda.*⁷⁹ Luhmann precisa que contingente es *todo lo que no es necesario ni imposible... la negación de la necesidad y de la imposibilidad.*⁸⁰

⁷⁷ Luhmann, Niklas, *Sociología del riesgo*, México, Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara, 1993, p. 65.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 68.

⁷⁹ Real Academia Española. (2001). Contingencia. En *Diccionario de la lengua española (22ª ed.)*. Recuperado de http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=contingencia

⁸⁰ Luhmann, Niklas, “La contingencia como atributo de la sociedad moderna”, en Beriain, Josexo (Comp.), *Las consecuencias perversas de la modernidad: Modernidad, contingencia y riesgo*, Barcelona, Antrophos, 1996, p. 173.

Lo anterior refiere al hecho de que contingencia representa lo inverso a necesidad, la cual se define como aquello que genera que las cosas sucedan infaliblemente de una cierta manera y no de otra. Así, contingente es aquél acontecimiento que podría no haberse realizado y, por el contrario, un suceso necesario no podría no haber ocurrido tal como ocurrió.

Por lo tanto, contingente es todo aquello que bien puede ser o bien puede no ser, dicho de otro modo, que no es ni seguro ni necesario que acontezca o exista.

Ahora bien, ha quedado establecido que la seguridad social debe cubrir a todos los integrantes de la sociedad y que las prestaciones otorgadas tienen que ser iguales dentro de cada categoría, cumpliendo de este modo con el imperativo de justicia social. Además, que es deber de los residentes de la nación contribuir de manera solidaria para que esta protección sea posible.

Pero este ideal de cobertura universal y uniforme pagada por todos, se traduce en la realidad en un sistema de seguridad social que no ha sido capaz de satisfacer efectivamente las necesidades sociales, por lo que se ha tenido que recurrir a un régimen de seguro social complementado con prestaciones sociales y políticas de asistencia social.

Por otra parte, el objetivo de los primeros sistemas de seguridad social fue el de proporcionar mayores prestaciones a la población necesitada que las

que obtenían a través de la legislación de beneficencia para con ello elevar su nivel de vida y mantenerlo por encima de la línea de pobreza.

Este principio se ha mantenido como estandarte para la creación y ampliación de muchos programas de seguridad social, lo que ha tenido como resultado que muchas personas han logrado cubrir sus necesidades básicas en situaciones en las que de otra manera no lo hubieren conseguido, sin embargo, la seguridad social no ha conseguido resolver el problema de la pobreza.

En la actualidad, los gobiernos aceptan que el desarrollo es producto de factores sociales y económicos, por lo que se observan cambios en las metas que se quieren alcanzar con éste.

Puesto que la finalidad del desarrollo es dar a todos mayores oportunidades de una vida mejor, es imprescindible lograr una distribución más equitativa del ingreso y de la riqueza para promover la justicia social y la eficiencia de la producción, elevar sustancialmente el nivel de empleo, lograr un nivel más alto de seguridad de ingreso, ampliar y mejorar los niveles de educación, sanidad, nutrición, vivienda y asistencia social, y salvaguardar el medio.⁸¹

Sin embargo, este desarrollo no ha sido alcanzado por la mayoría global y los habitantes de los países pobres tienen un menor acceso a la seguridad social porque es la minoría quien pertenece a la clase asalariada y obtiene con ello el derecho a la protección. Esta desigualdad de oportunidades propicia que, en busca de empleo, miles de hombres, mujeres y niños se trasladen del medio

⁸¹ Naciones Unidas, Asamblea General, Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante su vigésimo quinto periodo de sesiones, 15 de septiembre - 17 de diciembre de 1970, Nueva York, Documentos oficiales, 1971, suplemento núm. 28 (A/8028), resolución 2626 (XXV).

rural al ciudadano, lo que agrava el desempleo y el hacinamiento, asuntos pendientes también en la agenda de la seguridad social.

El reto de la seguridad social consiste en asegurar la redistribución del ingreso, promover la justicia social evitando la depauperización de sectores de por sí debilitados, ampliar los servicios de asistencia médica, maternidad y sanidad pública para, tal vez, lograr un mejoramiento tangible en la calidad de vida de todos y cada uno de los habitantes del país.

6. El seguro social

6.1. Antecedentes

Una vez descrita la seguridad social como el universo, la totalidad de acciones y medidas dirigidas a la protección social de todos y cada uno de los individuos que componen la sociedad, su desarrollo, principios y su relación con ciertos factores clave para su real y efectiva consecución; es momento de hacer referencia a una figura, un modelo específico, de naturaleza contributiva, cuyo nacimiento y evolución ha sido paralela al mundo de lo laboral: el seguro social.

El hombre está siempre expuesto a imprevistos y riesgos, tanto en la vida cotidiana como en el ámbito laboral. Encontrar un modo de resistirse a ellos y sufragar los gastos que conllevan, ha sido una problemática fuente de

constante preocupación y que ha exigido el establecimiento de determinados mecanismos para tratar de solucionarla.

Una de las primeras formas de hacer frente a cualquier contratiempo –y que se ha mantenido hasta nuestros días- fue el ahorro privado. Es de carácter personal y siempre difícil, pues los ínfimos salarios pagados a los trabajadores y las constantes crisis económicas hacen del ahorro una tarea ardua y, en algunos casos, imposible.

En la época de la Revolución Industrial, los miembros de determinados gremios o colectividades crean asociaciones que cubren *ciertos riesgos y contingencias sociales, como la vejez, invalidez, enfermedad y muerte, a través de las aportaciones de sus miembros. Eran asociaciones típicamente previsionales.*⁸²

Estos grupos mutualistas no respondieron cabalmente a las necesidades de atención social, por lo que a fines del siglo XIX surgió el seguro privado. En este sistema, mediante el pago de una prima – que depende del riesgo - la aseguradora se compromete al pago de la suma asegurada al ocurrir el evento (incierto y futuro) pactado. Este sistema tuvo gran aceptación pues permitía incluir a sectores sociales que de otro modo no hubieran tenido acceso a estos beneficios, a tal grado, que muchos patrones optaron por utilizarlo para cubrir las enfermedades y riesgos de trabajo de sus asalariados.

⁸² Nugent, Ricardo, *op. cit.*, p. 607.

Las figuras antes señaladas, en unión con la asistencia social (privada, pública o mixta) y destinada a atender algunas necesidades de personas con escasos o nulos recursos a través de hospitales, hospicios, asilos, etcétera; constituyeron algunos de los sistemas iniciales de protección, que a la larga resultarían insuficientes para cubrir la demanda de auxilio del grueso de la población, lo que hizo necesario buscar una alternativa, dando paso a los seguros sociales.

Así, el Estado toma conciencia de la urgente necesidad que representa la atención de los percances y contingencias que aquejan a la población y, en un intento por compensar las deficiencias de los sistemas económicos y políticos establecidos, crea los seguros sociales obligatorios, destinados a otorgar prestaciones sociales a los menos favorecidos, principalmente a los trabajadores.

El 15 de julio de 1883, el Parlamento Alemán promulga el Seguro obligatorio contra accidentes y enfermedades dirigido a los trabajadores de la industria, cuyo proyecto fue presentado por el canciller Otto von Bismark, líder del partido conservador, constituyéndose en el primer antecedente de los seguros sociales actuales. Tiempo después, este mismo sistema se hizo extensivo a los trabajadores de la agricultura y de los transportes.

Cabe señalar que si bien, esta reforma legislativa tenía como fin principal proteger al trabajador, en el fondo se introdujo como *una estrategia de control del proletariado contra las tendencias socialistas, que proliferaban entre las*

*masas obreras. Este concepto fue la respuesta a la lucha ideológica de las clases sociales e intentó reconciliar a la clase trabajadora con el Estado.*⁸³

Lo anterior proporciona sólo un ejemplo de cómo los infortunios y penalidades de los más necesitados son usados, por quienes tienen el poder de decisión, sólo en miras de sus propios fines y de la reproducción del sistema de que son parte, considerando estos derechos obligatorios como *dádivas graciosas*, que pueden otorgarse, retirarse o modificarse según convenga al sistema.⁸⁴

El sistema de Bismarck pronto tuvo aceptación y difusión en Europa, aprobándose en varios países leyes sobre seguros de accidentes en el trabajo, de enfermedades, vejez, maternidad, invalidez y muerte, entre otros. Más tarde, sus ideas hicieron eco también en América y nacieron diversos seguros sociales, comenzando en Chile (1925).

En los Estados Unidos de Norteamérica, la Ley del Seguro Social fue firmada por el Presidente Franklin Roosevelt el 14 de agosto de 1935. Los impuestos fueron cobrados por primera vez en enero de 1937 y el primer pago global fue hecho ése mismo mes. Los beneficios mensuales regulares comenzaron en enero de 1940. En México, el 19 de enero de 1943 se promulgó la Ley del Seguro Social.

⁸³ Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *op. cit.*, p. 77.

⁸⁴ Situación observable claramente en las reformas hechas a las leyes del IMSS e ISSSTE; cuyas modificaciones, en el contexto del discurso político, están dirigidas a favorecer al trabajador, sin embargo, no hacen más que imponerle mayores obstáculos para la obtención, en el caso concreto, de beneficios pensionarios a los que indudablemente tiene derecho.

6.2. Definición y Características

Entonces, la Seguridad Social es comprendida y asimilada como un derecho de cada individuo a través del cual, pueda tener acceso a una protección mínima orientada a solventar estados de necesidad. Con miras al cumplimiento de este objetivo, cada nación ha configurado múltiples modelos de seguros sociales.

De este modo, en la actualidad, se cuenta con diversos conceptos de Seguro Social, uno de ellos es el propuesto por Arce Cano, quien lo define como:

El instrumento del derecho obrero, por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado, o sólo algunos de éstos, a entregar al asegurado o sus beneficiarios, que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio, cuando se realicen algunos de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social.⁸⁵

Partiendo de la definición anterior, podemos dilucidar las principales características de los seguros sociales, particularmente en nuestro país. Primeramente, se observa que el ámbito objetivo del seguro social es limitado, es decir, a diferencia de la seguridad social, sólo cubre al asegurado las necesidades y riesgos expresamente señalados en las leyes de los seguros sociales, por lo que no se puede hacer uso de la analogía ni opera el principio *in*

⁸⁵ Arce Cano, Gustavo, *De los Seguros Sociales a la Seguridad Social*, Porrúa, México, 1972, p. 15.

dubio-pro operario. Esta limitación aplica tanto en las prestaciones económicas como en las médicas y toma como base los porcentajes de las cotizaciones.

Por su parte, en el ámbito subjetivo de aplicación, del mismo modo que el anterior, es limitado, pues únicamente ampara al trabajador, de forma directa, y en forma indirecta a sus beneficiarios. No hay que olvidar, sin embargo, que algunas prestaciones también son otorgadas a la población en general, constituyendo un lazo entre el seguro social y la seguridad social.

La gestión se realiza a través de una multiplicidad de instituciones, destinadas al cumplimiento de objetivos en sectores específicos: las fuerzas armadas, trabajadores de la iniciativa privada, trabajadores al servicio del Estado, entre otros. En el tema de financiamiento, éste se integra con las aportaciones hechas por los trabajadores, los empleadores y el Estado.

Por último, el sistema de seguridad social que opera a nivel nacional se integra en términos de tres sectores importantes:

- a) El de la Seguridad Social de los trabajadores en general; cuyos servicios son prestados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS),
- b) El de los servidores públicos; atendidos por diversas instituciones como el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) o el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), y
- c) El de la población no sujeta a una relación de trabajo.

6.3. Sujetos

La población protegida por los diversos seguros sociales existentes en nuestro país puede clasificarse en asegurados, beneficiarios, pensionados y derechohabientes.

El término asegurado se refiere al individuo, generalmente un trabajador subordinado, cuyo contrato de trabajo origina el ingreso a un régimen de seguridad social, en el cual, con base en las cotizaciones pagadas, acumula un fondo a cuyo cargo quedan las prestaciones que le corresponden. De esta manera se establece una relación jurídica entre el seguro social y el asegurado, en la cual éste tiene derecho a reclamar, si es que se encuentra colocado en alguna de las hipótesis contenidas en la ley, las prestaciones a que se ha hecho acreedor mediante el pago de las cuotas establecidas.

El artículo 5-A, fracción XI de la Ley del Seguro Social señala que asegurado es *el trabajador o sujeto de aseguramiento inscrito ante el Instituto, en los términos de la Ley.*

En el tema del beneficiario, Plá Rodríguez lo define como *la persona que recibe el beneficio concreto que sirve la institución de la seguridad social.*⁸⁶

⁸⁶ Plá Rodríguez, Américo, "Personas protegidas, asegurados y beneficiarios", en Buen Lozano, Néstor de y Morgado Valenzuela, Emilio (coordinadores), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 188, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 624.

Sin embargo, la Ley del Seguro Social en la fracción XII, artículo 5-A, delimita los alcances del término y lo reduce a los familiares dependientes del asegurado al enfatizar que son beneficiarios *el cónyuge del asegurado o pensionado y a falta de éste, la concubina o el concubinario en su caso, así como los ascendientes y descendientes del asegurado o pensionado señalados en la Ley.*

Por otra parte, la ley en comento, en la fracción XIV, del artículo 5-A, puntualiza que pensionado es el asegurado que por resolución del Instituto tiene otorgada pensión por: *incapacidad permanente total; incapacidad permanente parcial superior al cincuenta por ciento o en su caso incapacidad permanente parcial entre el veinticinco y el cincuenta por ciento; invalidez; cesantía en edad avanzada y vejez, así como los beneficiarios de aquél cuando por resolución del Instituto tengan otorgada pensión de viudez, orfandad, o de ascendencia.*

Dicho de otro modo, el otorgamiento de una pensión es consecuencia de la acumulación de las aportaciones hechas por el asegurado o, en su caso, un derecho derivado del cónyuge, concubino o descendiente y reconocido por el Instituto encargado de prestarle el seguro social. Generalmente es perpetua, aunque en algunos casos está sujeta a la recuperación de la salud o el reingreso a una actividad laboral.⁸⁷

⁸⁷ Cf. Briceño Ruiz, Alberto, *op. cit.*, p. 29.

Y derechohabientes, vocablo que se refiere a toda la población amparada por un seguro social, es decir, el asegurado, el pensionado y los beneficiarios de ambos, que cumplen con los requisitos dictados por la ley de cada organismo para tener derecho a recibir las prestaciones que les correspondan.

6.4. Tipos de Aseguramiento

En el sistema mexicano de seguro social existen dos alternativas para ser sujeto de aseguramiento: el aseguramiento obligatorio y el aseguramiento de incorporación voluntaria.

En el ramo del aseguramiento obligatorio, las leyes de los diversos seguros sociales establecen la obligación, a trabajadores y patrones, de integrarse al régimen obligatorio, y al Instituto correspondiente, de asegurar a dicho trabajador. Este aseguramiento se fija con base en la actividad laboral del individuo, misma que determinará el organismo a que deba afiliarse, el monto de las cuotas que deberán cubrirse, los sujetos que deberán aportarlas y en qué porcentajes.

El artículo 12 de la Ley del Seguro Social señala como sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio a:

I. Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones;

II. Los socios de sociedades cooperativas, y

III. Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala esta Ley y los reglamentos correspondientes.

La incorporación voluntaria al régimen obligatorio constituye una modalidad del anterior, en la que el individuo puede decidir entre afiliarse o no al régimen obligatorio, ante lo cual se condona dicha obligación para los respectivos patrones, ya que es una acción potestativa y no obligatoria. El artículo 13, de la ley en comento, señala que voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;

II. Los trabajadores domésticos;

III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios;

IV. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y

V. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

La modalidad de continuación voluntaria en el régimen obligatorio opera cuando se extingue la relación laboral por cualquier circunstancia y el trabajador no ha reunido los requisitos necesarios para solicitar una pensión por cesantía en edad avanzada, vejez o retiro. El seguro social ofrece al trabajador la

posibilidad de continuar afiliado al régimen obligatorio siempre y cuando cumpla determinadas exigencias establecidas en la ley.

Por último, la figura de aseguramiento voluntario está disponible sólo en el IMSS, es un sistema en el que la decisión de afiliarse depende únicamente de la voluntad de la persona, sin que operen ningún tipo de restricciones o condicionantes. Se implementó para aquellas personas que no pueden acceder a un régimen de seguro social en particular y la protección se otorga mediante el seguro de salud para la familia.

6.5. Prestaciones

Las prestaciones son los beneficios exigibles por parte de los derechohabientes de un seguro social, esto es, los asegurados, pensionados y sus beneficiarios, al momento de ocurrir una eventualidad que afecte la salud, las posibilidades de trabajo o los ingresos económicos. Incluye además la cobertura debida al individuo respecto a su edad o años cotizados.

Para Alarcón Caracuel las prestaciones son *las medidas arbitradas por el Sistema de Seguridad para hacer frente a las situaciones de necesidad creadas por el acaecimiento de las contingencias previstas en el mismo, siempre que*

concurran los requisitos delimitadores del hecho causante.⁸⁸ En este sentido, las prestaciones otorgadas pueden ser económicas o médicas.

Las prestaciones económicas o pecuniarias tienen como objetivo mantener la capacidad económica del individuo, previo cumplimiento de los requisitos señalados por la ley respectiva de cada Instituto y de acuerdo a las aportaciones hechas con base en los ingresos del asegurado.

Se integran por los subsidios, indemnizaciones, ayudas y pensiones. Los subsidios se otorgan únicamente al asegurado en el momento de una contingencia, en lapsos y por un tiempo determinado (por ejemplo, incapacidad laboral), de modo que suministra ingresos que permitan afrontar los gastos corrientes del asegurado y sus dependientes económicos.

Las indemnizaciones son las cantidades calculadas a tanto alzado que se proporcionan en un solo pago ante determinados eventos, como pueden ser la incapacidad permanente parcial, lesiones permanentes no invalidantes derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional, etcétera.

El rubro de ayudas se otorga de manera ocasional a personas y en circunstancias específicas, como puede ser la ayuda para gastos de matrimonio o la ayuda para gastos de defunción. Y las pensiones, que son el pago otorgado de manera periódica y de por vida, como la pensión por jubilación o la pensión por viudez.

⁸⁸ Alarcón Caracuel, *La Seguridad Social en España*, Colección Divulgación Jurídica, editorial Arazandi, Pamplona, 1999.

Estas prestaciones económicas tienen un carácter fundamentalmente contributivo y componen un derecho de contenido monetario que, una vez que se cumplen los requisitos establecidos, se integra en el patrimonio del beneficiario, en las situaciones o contingencias previstas en la Ley.

Dichas prestaciones son públicas, al formar parte del régimen público de la seguridad social y los seguros sociales al que se refieren, particularmente, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el artículo 4º.⁸⁹

Además, son intransmisibles e irrenunciables, ya que los beneficiarios no tienen la posibilidad de transmitir su derecho ni renunciar a ellas, independientemente de que puedan ejercer el derecho de opción en caso de incompatibilidad de prestaciones (por ejemplo, elegir pensionarse de acuerdo a la Ley del Seguro Social 1973 o a la ley de 1997).

También, las prestaciones económicas que corresponden a los asegurados y a sus beneficiarios gozan de garantías frente a terceros, pues no pueden ser objeto de retención, compensación o descuento, son inembargables y no pueden otorgarse como garantía, excepto en los casos establecidos en la ley (por ejemplo, obligaciones alimenticias a su cargo, artículo 10 de la Ley del

⁸⁹ En el artículo 123 se encuentra el fundamento constitucional de la Seguridad Social, en su apartado A fracciones XII, XIV y XXIX y en el apartado B fracciones XI, XIII, XIII Bis y XIV; además en el artículo 4º, párrafos tercero y cuarto; por su parte, la fracción XIX considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social.

Seguro Social; descuentos por préstamos a pensionados, artículo 118 de dicha ley).

Por otra parte, las prestaciones médicas son los servicios otorgados por los Institutos a fin de garantizar la salud integral del individuo, mediante la atención de los aspectos fundamentales de la medicina preventiva, curativa y de rehabilitación. Destacan la asistencia médica, que incluye consulta, diagnóstico, curación y atención, la asistencia quirúrgica, hospitalaria y farmacéutica.

Cabe señalar también las prestaciones obligatorias, aquellas previstas como mínimas por la legislación del seguro social en concordancia con la Ley Federal del Trabajo, y las prestaciones discrecionales, otorgadas por cada uno de los seguros sociales sus derechohabientes o a la población en general sin que la ley los obligue, sólo supeditados a su propio presupuesto.

Así, las prestaciones son un conjunto de medidas puestas en marcha por los seguros sociales con el objetivo de prever, subsanar o superar escenarios adversos o estados de necesidad específicos, que suelen originar un menoscabo en los ingresos o un aumento de los gastos en los individuos que los experimentan.

6.6. Financiamiento

El seguro social en México se basa en el modelo bismarckiano, que liga a la protección social con el contrato de trabajo y cuyo resultado es que se financia por el triple aporte de los empleadores, los trabajadores y el Estado, es decir, es un sistema contributivo basado en la cotización de los sujetos obligados.

Las aportaciones hechas al seguro social son cuotas destinadas al cumplimiento de fines sociales y que tienen una naturaleza fiscal, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, que divide las contribuciones en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

En dicho ordenamiento, en la fracción segunda, las aportaciones de seguridad social son definidas como *las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.*

La participación del trabajador en el financiamiento de los seguros sociales es indispensable, en principio, para poder exigir los beneficios que éstos ofrecen, pues de otro modo estaría a expensas del auxilio o amparo de la

caridad o asistencia pública. También, es tripartita porque sería casi impensable la idea de que él solo fuera el obligado en la aportación de cuotas dado que los salarios son mayormente insuficientes, situación que genera una habitual falta de previsión para ante los riesgos o contingencias sociales a que se expone, ya sea en activo o en cesantía; eliminando con ello, además, la posibilidad de financiar un sistema de seguro.

Consecuentemente, se extiende al empleador la obligación de coadyuvar para sufragar estas deficiencias a través del pago de una parte de las cuotas, como un complemento al salario (insuficiente) pagado al trabajador por sus servicios y para protegerlo de los riesgos y enfermedades derivados de la actividad que desarrolla, además de otras eventualidades no afrontables por sí mismo.

Por último, el objeto de la participación del Estado en el financiamiento de los seguros es, fundamentalmente, darle el carácter de sociales, contribuyendo al bienestar colectivo, a la vez que cumple con obligaciones impuestas por nuestra Carta Magna, como el establecimiento de mecanismos encaminados a la creación de seguros de invalidez, vida, cesación involuntaria del trabajo y accidentes; también busca disminuir los desequilibrios provocados por las exigencias del mercado y sufragar las necesidades mínimas del colectivo asalariado.

Como puede apreciarse, los seguros privados fueron, en un primer momento, adoptados por los empleadores como mecanismos de protección

hacia el trabajador; más tarde, el Estado hace su aparición en materia de previsión, reglamentándolos y financiándolos hasta que, después de un tiempo, termina por hacerlos obligatorios.

Estos seguros sociales se sostienen con las contribuciones cubiertas por los sectores directamente beneficiados (trabajadores de la iniciativa privada, trabajadores al servicio del Estado, etcétera), empleadores y Estado, distribuyendo de este modo la carga económica; además, el instituto encargado de prestar el servicio se reviste con características especiales que le permiten constituirse en un ente facultado para ser liquidador y receptor directo de cuotas.

CAPÍTULO III

PENSIONES EN EL SIGLO XX

Introducción

Los trabajadores de la iniciativa privada, en lo que a seguridad social se refiere, cuentan con un régimen obligatorio de aseguramiento que comprende los seguros de: enfermedades y maternidad; riesgos de trabajo; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; guarderías y prestaciones sociales.

De este modo, los participantes en el financiamiento del esquema serían los trabajadores, patrones y el Estado, teniendo como eje la solidaridad entre generaciones, es decir, un régimen de reparto en donde las cuotas y aportaciones de los trabajadores en activo sirven para sostener los rubros antes señalados y que, al momento de dejar de prestar sus servicios, serían cubiertos por quienes ingresaran al sistema.

Sin embargo, el envejecimiento de la población del país y, en particular, de los derechohabientes del Instituto, provocó una crisis en este sistema de seguridad social, aunado a que la mayor expectativa de vida ha derivado en un aumento en los años de disfrute de una pensión y en la cantidad de pensionados respecto del número de los trabajadores en activo, que

disminuyen cada día y corren el riesgo de que en un futuro no haya suficientes aportaciones para cubrir las prestaciones que les corresponden.

Otros factores a considerar son los altos costos en la atención médica de las enfermedades causadas por afecciones crónicas – degenerativas y vejez, el pago de pensiones y la desproporción entre ingresos y egresos debido al aumento en los beneficios otorgados a los derechohabientes más no en las fuentes de financiamiento (en razón de la disminución de trabajadores en activo).

Ante esta problemática, la reforma a la Ley del IMSS es presentada como una modificación estructural integral que busca impactar en dos principales rubros: la seguridad social y las finanzas públicas.

En lo que hace al tema de la seguridad social, destaca la instauración de un nuevo régimen previsional, diseñado en concordancia con los cambios demográficos y epidemiológicos de los derechohabientes. En cuanto a las finanzas públicas, busca resolver el déficit de operación del Instituto en materia de pensiones y de salud en su relación costo – beneficio, además de garantizar a largo plazo todos los seguros, servicios y prestaciones, para así promover el desarrollo de la economía, la inversión productiva y la implementación de programas de desarrollo social.

1. El sistema de pensiones mexicano

1.1. Marco Jurídico

Con el objeto de conocer ciertos aspectos medulares para el desarrollo del tema que se aborda, es necesario entrar al marco jurídico del sistema de pensiones mexicano, específicamente en referencia al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y las reformas plasmadas en la Ley del Seguro Social, cuya vigencia comenzó en el segundo semestre de 1997, para finalizar con la exposición del nuevo esquema pensionario.

México promulgó en 1917 la primera Constitución social como resultado de la Revolución Mexicana de 1910, anticipándose con ello a la Constitución alemana de Weimar de 1919 y a la de España de 1931. Su texto significó la consagración y establecimiento de las garantías sociales, que se recogieron en los artículos 3, 73 y 123 (de las que emana el seguro social mexicano), entre cuyos objetivos están:

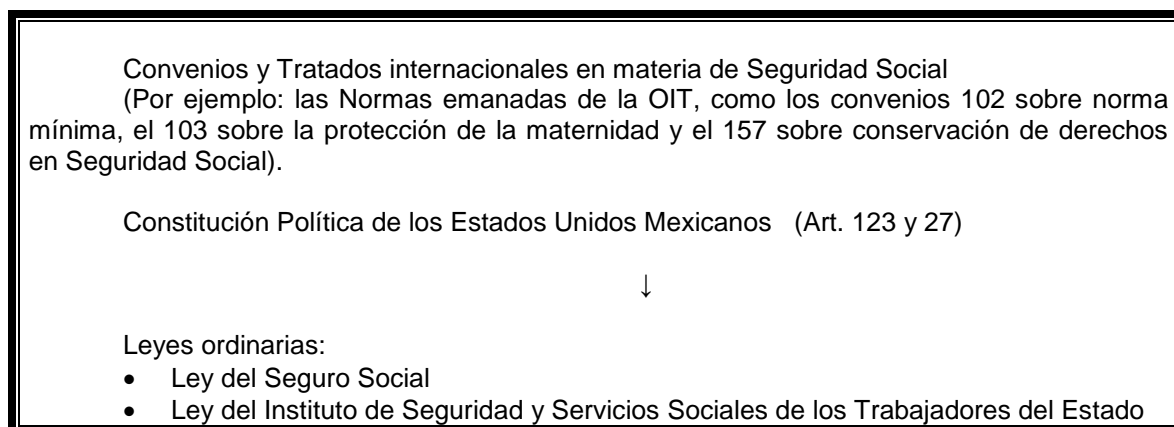
Garantizar la gratuidad de la enseñanza primaria impartida en los planteles públicos; aplicar medidas sanitarias preventivas en los casos de epidemias, invasión de enfermedades exóticas, alcoholismo y drogadicción; y fomentar, sin ninguna garantía ni procedimientos explícitos, el establecimiento de cajas de seguros populares (de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de

*trabajo y de accidentes) y de sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas.*⁹⁰

El artículo 123 en su fracción XIX considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, donde quedarían integrados los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos. No obstante, debieron pasar 26 años para que se cumplimentara este mandato constitucional.

Es en este artículo en donde se encuentra el fundamento constitucional de la Seguridad Social, en su apartado A fracciones XII, XIV y XXIX y en el apartado B fracciones XI, XIII, XIII Bis y XIV, además en el artículo 4º, párrafos tercero y cuarto. De los señalamientos contenidos en los artículos anteriores han surgido ordenamientos ordinarios o secundarios, con lo cual queda constituido el actual sistema jurídico de la Seguridad Social en México (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Marco jurídico de la seguridad social en México.⁹¹



⁹⁰ Ordóñez Barba, Gerardo, *El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano*, Región y sociedad, Vol. XIV, no. 24, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2002, p. 125.

⁹¹ Mendizabal Bermúdez, Gabriela, *op. cit.*, p. 63- 64.

- Ley de Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
- Ley de Asistencia Social
- Ley del Infonavit
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros
- Ley General de Salud
- Ley General de Educación
- Ley General de Protección Civil
- Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social
- Ley para las personas con Discapacidad en el D.F.
- Ley Federal del Trabajo
- Ley de la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes
- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres
- Ley de los derechos de las personas adultas mayores



Leyes reglamentarias:

- Reglamento de Afiliación para el IMSS
- Reglamento para el Pago de Cuotas del Seguro Social
- Reglamento del Recurso de Inconformidad
- Reglamento del Seguro de Salud para la Familia
- Reglamento de la Seguridad Social para el Campo
- Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos
- Reglamento de Servicios Médicos
- Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guardería
- Reglamento para el Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas ante el IMSS
- Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores de la Construcción por Obra o Tiempo Determinado
- Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación de la Prima del Seguro de Riesgos de Trabajo
- Reglamento de la Ley del Seguro Social en lo Relativo a la Inscripción de Patrones y Trabajadores, Funcionamiento de la Dirección General del Instituto y Sesiones del Consejo Técnico
- Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Sanidad Internacional
- Reglamento de la Ley General de la Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica
- Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General
- Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo
- Reglamento Interior de la Secretaría de Salud
- Instructivo para el Trámite y Resolución de las Quejas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social
- Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Infonavit
- Reglamento de inscripción, Pago de Aportaciones y Entero de Descuentos al Infonavit
- Reglamento sobre Administración, operación y Mantenimiento de los Conjuntos Habitacionales Financiados por el Infonavit
- Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Infonavit
- Reglamento para la Continuación Voluntaria dentro del Régimen del Infonavit

- Reglamento Interior del Infonavit en Materia de Facultades como Organismo Fiscal Autónomo
- Reglamento de las Comisiones Consultivas Regionales y de las Delegaciones Regionales del Infonavit
- Instructivo para Continuación Voluntaria de los Trabajadores que dejen de estar sujetos a una Relación de Trabajo
- Reglas para el otorgamiento de créditos al amparo del artículo 43 bis de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del INFONAVIT
- Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
- Reglamento de Servicios Médicos del ISSSTE
- Reglamento de Prestaciones Económicas y de Vivienda del ISSSTE
- Reglamento para el Trámite de Solicitudes de Reembolso por la Prestación de Servicios Médicos Extrainstitucionales



Jurisprudencia
Convenios Colectivos de Trabajo

1.2. Trabajadores de la iniciativa privada: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)

El artículo 123 de nuestra Carta Magna se reformó en 1929 para otorgar al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para legislar en materia laboral para todo el país. Se modificó además el texto de la fracción XXIX de dicho artículo para quedar redactado de la siguiente manera:

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

Sin embargo, es hasta el año de 1943 cuando se promulga la Ley del Seguro Social, con la cual se da paso a la creación del Instituto Mexicano del

Seguro Social (IMSS), organismo que en la actualidad se erige como el de mayor importancia en cuanto a salud y seguridad social se refiere.

Desde su instauración, el financiamiento ha sido a través de contribuciones tripartitas (trabajador, empleador, Estado), y en un principio cubría accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y enfermedades no profesionales, maternidad, invalidez, vejez y muerte, así como cesantía involuntaria en edad avanzada.

La protección otorgada se circunscribía a los trabajadores subordinados a una empresa: privada, paraestatal o de la administración social. Como respuesta a la demanda de aseguramiento por parte del resto de los individuos, se llevaron a cabo diversas reformas entre cuyos propósitos se encontraban: aumentar la población protegida, reducir los requisitos para el otorgamiento de prestaciones e incrementar el monto de las otorgadas, así como adecuar grupos de cotización a las circunstancias variantes de la economía, a fin de aumentar las posibilidades financieras del Instituto.

De este modo, en 1955 se incorporó al régimen obligatorio de aseguramiento a los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de seguros y fianzas de la República Mexicana.

El 1º de abril de 1973 se expide una nueva Ley del Seguro Social, la cual amplía los beneficios del régimen obligatorio, extiende la seguridad social a

ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados e implanta el ramo de guarderías en toda la República.

La característica más trascendente de esta Ley fue la clara intención de que el Seguro Social no fuera únicamente una instancia de justicia laboral sino que, en la medida de sus posibilidades, construyera una seguridad social integral.

En aras de cumplimentar lo anterior, se otorga al IMSS la facultad de extender su acción a poblaciones marginadas, sin capacidad de pagar cuota alguna. Así comenzó a operar el Programa Nacional de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, financiado por el Instituto y el Estado. Se convirtió, en 1979, en el Programa IMSS-Coplamar por Cooperación Comunitaria y, al desaparecer el organismo Coplamar, tomó el nombre que lleva hasta la fecha: Programa IMSS-Solidaridad.

La ley de 1973 distingue entre dos tipos de seguro: el obligatorio y el voluntario. En el primer caso se refiere a la obligación de los patrones a registrarse e inscribir a sus trabajadores ante el Instituto y además, enterar el importe de las cuotas obrero-patronales.

En el régimen voluntario se incluye a los no asalariados, campesinos, patrones, personas físicas y trabajadores domésticos, quienes según sus intereses determinarían la conveniencia de inscribirse ante el Instituto, quien a

su vez, tendría facultad discrecional en lo referente a plazos, condiciones y modalidades.

Las contingencias cubiertas en dicha ley eran: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y guarderías para hijos de aseguradas.

En 1997 se lleva a cabo una nueva reforma a la ley, como parte de una serie de medidas emergentes destinadas a la saneación económica, la cual se puede traducir en la privatización del sistema de pensiones mexicano. Se comprenden de igual modo dos tipos de régimen:

El régimen obligatorio, financiado con contribuciones provenientes de los patrones, el Estado y los propios trabajadores. Está integrado por cinco tipos de seguro: enfermedades y maternidad; riesgos de trabajo; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; guarderías y prestaciones sociales.

Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio los trabajadores, los miembros de sociedades cooperativas de producción y las personas que determine el Ejecutivo Federal mediante el decreto respectivo.

A través del régimen voluntario, de forma voluntaria y mediante convenio con el Instituto, podrán ser sujetos de aseguramiento los trabajadores en industrias familiares y los independientes como profesionales, pequeños comerciantes, artesanos y demás trabajadores no asalariados, los trabajadores domésticos, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; así

mismo, los patrones (personas físicas) con trabajadores asegurados a su servicio y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidos o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

El seguro de enfermedades y maternidad brinda la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria necesaria para el trabajador y su familia. Además, otorga prestaciones en especie y en dinero que incluyen, por ejemplo: ayuda para lactancia y subsidios por incapacidades temporales.

Por este seguro quedan amparados el asegurado, el pensionado por incapacidad permanente total o parcial, invalidez, cesantía en edad avanzada y vejez y viudez orfandad o ascendencia; la esposa o esposo, concubina o concubinario de la persona asegurada, o del pensionado o pensionada; los hijos menores de 16 años; los hijos incapacitados y los hijos estudiantes hasta los 25 años de edad mientras realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional.

El seguro de riesgos de trabajo protege al trabajador contra los accidentes y enfermedades a los que está expuesto en ejercicio o con motivo del trabajo; brindándole tanto la atención médica necesaria, como protección mediante el pago de una pensión, mientras esté inhabilitado para el trabajo, o a sus beneficiarios en caso de fallecimiento del asegurado.

La cobertura está dirigida al trabajador asegurado; si un accidente por riesgo de trabajo, trae como consecuencia la muerte del trabajador asegurado, sus beneficiarios tendrán derecho a una pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones económicas previstas en la Ley.

Los beneficiarios del trabajador son la viuda o concubina, viudo o concubinario, siempre y cuando no contraigan nuevas nupcias o entre en un nuevo concubinato; cada uno de los huérfanos menores de 16 años o hasta los 25, si se encuentran estudiando en planteles del sistema educativo nacional, tomando en consideración las condiciones económicas, familiares y personales del beneficiario y siempre que no sea sujeto del régimen obligatorio; cada uno de los huérfanos totalmente incapacitados; a falta de viuda o viudo, huérfanos, concubina o concubinario, se considerarán beneficiarios del trabajador, cada uno de los familiares ascendientes que dependían económicamente del trabajador fallecido.

El seguro de invalidez y vida protege contra los riesgos de invalidez y muerte del asegurado o del pensionado por invalidez, cuando éstos no se presentan por causa de un riesgo de trabajo, mediante el otorgamiento de una pensión a él o sus beneficiarios.

Con este seguro se cubre al trabajador asegurado; en caso de la muerte del asegurado, por causas distintas a las de un riesgo de trabajo y siempre que el asegurado hubiese tenido reconocido el pago al Instituto de un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales o bien que se encontrara disfrutando

de una pensión de invalidez, el Instituto otorgará a sus beneficiarios las siguientes prestaciones: pensión de viudez; pensión de orfandad; pensión a ascendientes si no existieran viuda o viudo, huérfanos ni concubina o concubinario con derecho a pensión; ayuda asistencial a la pensionada por viudez, en los casos en que lo requiera y de acuerdo con el dictamen médico que al efecto se formule y asistencia médica.

El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez es mediante el cual el trabajador asegurado ahorra para su vejez y por tanto, los riesgos que cubre son el retiro, la cesantía en edad avanzada, la vejez del asegurado, así como la muerte de los pensionados por este seguro. Con la contratación de este seguro, el trabajador tiene derecho a una pensión, asistencia médica y las asignaciones familiares y ayuda asistencial que correspondan al cubrir los requisitos que marca la Ley.

Este seguro protege al trabajador asegurado, quien para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que éste, tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales. Sí el asegurado tiene cotizadas un mínimo de setecientas cincuenta semanas tendrá derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad.

Los beneficiarios del trabajador titular de este seguro serán, cuando éste fallezca: la esposa o esposo, concubina o el concubinario del asegurado que hubiere dependido económicamente de él; los hijos menores de 16 años; los

hijos incapacitados y los hijos estudiantes hasta los 25 años de edad, mientras realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional.

Finalmente, el seguro de guarderías y prestaciones sociales otorga al asegurado y sus beneficiarios los servicios de guarderías para sus hijos en los términos que marca la Ley.

Proporciona además a los derechohabientes del Instituto y la comunidad en general, prestaciones sociales que tienen por finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes, así como contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población mediante diversos programas y servicios.

Los servicios de guardería son otorgados a la mujer trabajadora; el trabajador viudo o divorciado que conserve la custodia de los hijos, de no poder proporcionar cuidados durante su jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia y en tanto no contraigan nuevamente matrimonio o se unan en concubinato; los hijos menores del asegurado, desde la edad de cuarenta y tres días hasta que cumplan cuatro años.

En cuanto a las prestaciones de los servicios que se otorgan a través de prestaciones sociales, tienen acceso a éstos todos los derechohabientes del Instituto.

Al administrar los distintos seguros previstos por la Ley del Seguro Social, mediante la correcta gestión de las aportaciones y el capital necesario para brindar prestaciones en especie y dinero, funciona como entidad

administradora de riesgos; por otra parte, cuando impulsa la salud de toda la población derechohabiente se manifiesta como institución prestadora de servicios, cumpliendo así una doble función.

De este modo, el IMSS se erige como el instituto que agrupa al mayor número de asegurados a nivel nacional, además de elemento clave en la seguridad social y redistribución de la riqueza del país. Su misión consiste en brindar atención a todos los trabajadores de la iniciativa privada y sus familiares, con el objetivo de asegurar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

2. Reformas al régimen de pensiones de los trabajadores de la iniciativa privada

2.1. Esquema general de la ley de 1997

La reforma al Instituto Mexicano del Seguro Social, aprobada en diciembre de 1995 e instrumentada a partir del segundo semestre de 1997, buscó responder a tres problemas centrales: la falta de sustentabilidad de los programas de pensiones –en particular los de invalidez, vejez, cesantía en edad

avanzada y muerte-, y de los seguros de retiro, enfermedad y maternidad; los desequilibrios entre contribuciones y beneficios; y la necesidad de impulsar el ahorro nacional.⁹²

Las modificaciones hechas a la Ley del Seguro Social pueden resumirse de la siguiente manera:

Los campesinos dejan de ser sujetos de incorporación forzosa al régimen obligatorio del IMSS.

Se crea la *cuota social*, con lo que pasan a cargo del Gobierno Federal las pensiones en curso de pago, además de las de aquellos individuos en periodo de conservación de derechos y las de quienes se acojan a lo establecido por la anterior ley de 1973.

Se conservaron las cinco ramas de seguro del régimen obligatorio, con las siguientes modificaciones⁹³: en el ramo del seguro de riesgos de trabajo, cada empresa es ahora evaluada de acuerdo a su propio historial de siniestralidad real; se eliminó la clasificación de la empresa de acuerdo a su actividad, basada en grupos y grados de riesgo, con la finalidad de cuantificar la tributación patronal.

⁹² Yunes Linares, Miguel Ángel (coord.), *La reforma del ISSSTE: un cambio necesario*, México, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 2009, p. 201.

⁹³ Cf. Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *Las AFORE, El nuevo sistema de ahorro y pensiones*, México, Porrúa, 1997, p. 11-15.

El seguro de enfermedades y maternidad, de financiamiento tripartito, patrón y Estado aportan cuotas fijas mientras que la aportación del trabajador asegurado varía conforme al salario percibido. Se establece también una *cuota adicional* con carga al patrón y en su caso, a los asegurados que perciban mayores ingresos, quedando exentos de cubrir aportaciones para servicios médicos aquellos trabajadores que ganen entre uno y tres salarios mínimos. Establece también una *cuota para pensionados*, separando así los recursos para financiar subsidios –prestaciones en dinero-, de aquellos destinados a cubrir las prestaciones en especie –servicios médicos- otorgadas a los pensionados y sus beneficiarios.

Por otra parte, se instaura una nueva rama de seguro de invalidez y vida, de aportación tripartita, que protege al asegurado y a sus beneficiarios mediante un nuevo esquema de pensiones, cuyos principios básicos de aplicación son: i) quienes se pensionaron de acuerdo al régimen previsto en la ley de 1973 y antes de la entrada en vigor de la nueva ley, seguirán recibiendo su pensión de la manera acostumbrada; ii) quienes hayan cotizado durante la vigencia de ambas leyes pero hubieren sido inscritos al IMSS antes del primero de julio de 1997, podrán elegir entre los dos esquemas de pensión; iii) los trabajadores que sean inscritos a partir del inicio de la vigencia de la nueva ley, quedan automáticamente dentro del régimen pensionario que dicha ley establece.

La rama de seguro, denominada dentro de esta nueva ley, *de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez*, tiene financiamiento tripartito y reserva un

fondo específico para que el trabajador pueda afrontar dichas circunstancias mediante un nuevo esquema pensionario. Este dinero es el *único* manejado en forma privada (a través de una AFORE⁹⁴), significa el paso a la *capitalización individualizada* que permite al trabajador: i) conocer siempre el monto acumulado en su cuenta individual para el retiro, aunado a las aportaciones al INFONAVIT y las hechas de forma voluntaria, y ii) por ningún motivo perder lo acumulado en dicha cuenta, pues los derechos de propiedad están claramente definidos.

Además, se crea el *seguro de guarderías y prestaciones sociales*, figuras ya existentes en la ley de 1973 y de asignación discrecional, pero unidas ahora en el sistema de prestaciones sociales y haciéndolas obligatorias. Con ésta, busca ampliar la cobertura geográfica de estos servicios e impulsa las guarderías participativas o de participación privada.

En cuanto al régimen voluntario, se conservan las figuras de la continuación e incorporación voluntarias al régimen obligatorio y los llamados seguros adicionales. Desaparece el seguro facultativo (de carácter individual) y se sustituye por el *seguro de salud para la familia* (de índole colectiva), con la intención de poner al alcance de un mayor número de sujetos los servicios médicos prestados por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Tanto el asegurado como el Gobierno Federal participan en el pago de este servicio cuyo costo, en conjunto, resulta menor en comparación con un seguro privado.

⁹⁴ Administradora de Fondos para el Retiro.

2.2. El nuevo esquema pensionario

La implementación de reformas en la Ley del Seguro Social modificó el tradicional sistema de pensiones contemplado por la ley de 1973. Esto, aunado a las actuales condiciones sociales y económicas, da como resultado consecuencias negativas para todos aquéllos trabajadores que comenzaron a cotizar a partir del segundo semestre de 1997 o quienes, habiendo cotizado en ambos sistemas, elijan – de manera improbable o por ignorancia- este régimen.

La base sobre la que descansaba el esquema pensionario para los trabajadores de la iniciativa privada era el *sistema de reparto o fondo común*, en donde las cuotas y aportaciones de los trabajadores en activo sirven para sostener las prestaciones en dinero y en especie que otorga el Instituto y que, al momento de dejar de prestar sus servicios, serían cubiertas por quienes ingresaran al sistema.

Con la nueva Ley de 1997, este esquema cambia para dar paso a un modelo de *capitalización individual* dentro de un *esquema previsional*, en el cual el trabajador ahorra de forma obligatoria para acumular hoy los fondos que servirán para sustentar su retiro, conformando de esta manera una mezcla jurídica en la que los servicios médicos y de prestaciones sociales los continúa otorgando el IMSS, mientras que se privatiza el manejo de los recursos propiedad de los trabajadores asegurados.

Esta medida se dirige a aumentar la capacidad de respuesta que se requiere para dar servicio a un número cada vez mayor de pensionados, en tiempos de recesión económica, y brindarles los medios necesarios para garantizarles un mínimo de bienestar.

La integración del ahorro obligado se hace a partir de los fondos acumulados de manera individual por el trabajador, para transformarlos en ahorro nacional. La finalidad primordial consiste en garantizar la misma calidad de vida del trabajador, tanto en su vida productiva como una vez retirado, de modo que al ingresar a la etapa pasiva el asegurado y/o sus derechohabientes perciban una cantidad igual al cien por ciento del salario promedio obtenido en su época laboral.

En resumen, el nuevo modelo mantiene el régimen de reparto o fondo común, que es administrado directamente por el IMSS y se encarga de la prestación de servicios médicos y sociales; pero crea un sistema paralelo de capitalización individual previsional, con el propósito de atender todo lo relativo a las pensiones derivadas de cualquier ramo del seguro y siendo administradas las cuotas provenientes de la rama del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez del régimen obligatorio del seguro social, por entidades financieras privadas.

Se hace evidente el hecho de que este sistema es previsional dado que el trabajador prevé su retiro durante su vida laboral; y que quien más cotice, más guardará, más capitalizará y en consecuencia obtendrá una mayor

cantidad al momento del retiro, situación que lo convierte en un modelo de capitalización individual.

Por otra parte, la reforma se orienta también a que el IMSS se desentienda del pago de prestaciones económicas al final de la vida activa del trabajador y sea la administradora de la cuenta individual (la AFORE) quien se encargue de hacer los pagos mensuales, en el caso de quien opte por la pensión en su modalidad de retiros programados, o que los haga la aseguradora privada que elija el trabajador o sus beneficiarios cuando se contraten los seguros de renta vitalicia o, según el caso, el de sobrevivencia, contemplados en la Ley.

Las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) se encargarán de manejar e invertir a través de su SIEFORE las aportaciones patronales, cuota social estatal y tripartitas, realizadas en la rama del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez del régimen obligatorio del seguro social.

Las AFORE fueron creadas por la Ley del Seguro Social de 1997 e iniciaron su operación el 1° de julio del mismo año. Su operación y funcionamiento está regulado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, (CONSAR) y autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Están constituidas bajo la figura jurídica de sociedades anónimas de capital variable y son consideradas por la ley como intermediarios financieros dedicados única y profesionalmente a administrar las cuentas individuales del

Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) correspondientes a los asegurados del IMSS e ISSSTE.

Las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORE), constituidas también como sociedades anónimas de capital variable, son intermediarias financieras administradas y operadas por las AFORE, cuyo objeto social es la inversión material de los recursos financieros obtenidos y la colocación de valores en el mercado bursátil mexicano, fundamentalmente destinados a impulsar áreas estratégicas nacionales. Estos organismos están obligados a operar únicamente con valores y documentos a cargo del Gobierno Federal, inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

El nuevo esquema pensionario se integra con las siguientes ramas de seguros:

- a) Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- b) Riesgos de trabajo; y
- c) Invalidez y vida.

2.3. Del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez

Esta rama de seguro protege o cubre tres situaciones específicas: el retiro de la vida laboral, no importando la causa que lo genere; el desempleo o

cesantía del trabajador una vez cumplidos sesenta años de edad; y la vejez, a partir de los sesenta y cinco años; además de la muerte de los pensionados por este seguro.

De acuerdo al artículo 153 de la Ley del IMSS, el otorgamiento de dichas prestaciones requiere del cumplimiento de períodos de espera medidos en semanas de cotización reconocidas por el Instituto, según lo señalado para cada uno de los ramos de aseguramiento amparados.

La cuenta individual es aquella que se apertura para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, para que se depositen en ella las cuotas obrero-patronales y estatal por concepto de este seguro así como los rendimientos. Está integrada por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias. Respecto de la subcuenta de vivienda, las AFORE deben entregar los correspondientes recursos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) en los términos de su propia Ley.

Los fondos acumulados en esta subcuenta y generados a lo largo de la vida productiva del trabajador exclusivamente se destinan para sufragar la pensión a que se haga acreedor; con referencia a los montos reunidos bajo el rubro de vivienda que no se hubieren aplicado en créditos para la construcción o adquisición de casa habitación, serán transferidos a la AFORE que administre la cuenta individual del asegurado para contratar la pensión correspondiente o su entrega (según corresponda); por último, si el trabajador lo decide, la

cantidad existente en la subcuenta de aportaciones voluntarias se sumará al cálculo de la pensión que proceda.

Esta cuenta es financiada por los patrones y el Gobierno Federal, en la parte que les corresponde, y están obligados a enterar al Instituto el importe de las cuotas obrero patronales y la aportación estatal del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Dichas cuotas se reciben y se depositan en las respectivas subcuentas de la cuenta individual de cada trabajador.

Las cuotas y aportaciones a que se hace referencia en el párrafo anterior son:⁹⁵

I. En el ramo de retiro, a los patrones les corresponde cubrir el importe equivalente al dos por ciento del salario base de cotización del trabajador.

II. En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, a los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir las cuotas del tres punto ciento cincuenta por ciento y uno punto ciento veinticinco por ciento sobre el salario base de cotización, respectivamente.

III. En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez la contribución del Estado será igual al siete punto ciento cuarenta y tres por ciento del total de las cuotas patronales de estos ramos, y

IV. Además, el Gobierno Federal aportará mensualmente, por concepto de cuota social, una cantidad inicial equivalente al cinco punto cinco por ciento del salario mínimo general para el Distrito Federal, por cada día de salario cotizado, la que se depositará en la cuenta individual de cada trabajador asegurado. El valor del mencionado importe inicial de la cuota social, se actualizará trimestralmente de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

⁹⁵ Ley del IMSS, artículo 168.

Estas cuotas y aportaciones al destinarse, en su caso, al otorgamiento de pensiones, se entenderán destinadas al gasto público en materia de seguridad social.

Los recursos depositados en la cuenta individual de cada trabajador son propiedad única y exclusivamente de él, son inembargables y no pueden otorgarse como garantía; sin embargo, esto no es aplicable para los recursos depositados en la subcuenta de aportaciones voluntarias

Por lo que hace a cada una de las subcuentas que integran este seguro, el panorama general es el siguiente:

1) *Cesantía en edad avanzada*. Existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado queda privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad. Para recibir las prestaciones de este ramo de seguro (pensión, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial) es necesario que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales, a diferencia de lo contemplado por la Ley de 1973, en donde se requería únicamente de quinientas semanas de cotización.

Si el trabajador cesante cumple sesenta años o más y no reúne las semanas de cotización requeridas por la Ley, puede retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión. En este caso, si el asegurado tiene cotizadas un mínimo de setecientas cincuenta semanas tiene derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad. Se

resalta el hecho de que el pensionado que se encuentre disfrutando de una pensión de cesantía en edad avanzada, no tiene derecho a una posterior de vejez o de invalidez.

Para disfrutar de una pensión por cesantía en edad avanzada, el trabajador puede optar por dos alternativas: el de renta vitalicia o por retiro programado.

El sistema de renta vitalicia opera como un contrato a través del cual la compañía aseguradora privada elegida por el trabajador recibe los fondos acumulados en la cuenta individual de éste con la obligación de pagarle cada mes una pensión durante el tiempo que le quede de vida. Esta renta vitalicia se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Dentro de éste rubro debe considerarse el seguro de sobrevivencia, que es aquél contratado con la misma institución de seguros privada por los pensionados, por riesgos de trabajo, por invalidez, por cesantía en edad avanzada o por vejez, con cargo a los recursos de la suma asegurada, adicionada a los recursos de la cuenta individual, a favor de sus beneficiarios para otorgarles la pensión (de viudez, orfandad y/o ascendientes), ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero previstas en los respectivos seguros, mediante la renta que se les asignará después del fallecimiento del pensionado, hasta la extinción legal de las pensiones.

Ahora bien, se llama retiros programados a la modalidad de obtener una pensión manteniendo el saldo de la cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro y efectuar con cargo a éste, retiros programados, es decir, fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se toma en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos. El asegurado que opte por esta alternativa puede, en cualquier momento, contratar una renta vitalicia siempre y cuando ésta sea mayor a la pensión garantizada.

Pensión garantizada⁹⁶ es aquélla que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados (edad y semanas cotizadas, aunque el saldo en la cuenta individual sea insuficiente para el pago de una pensión) para la obtención de una pensión por cesantía en edad avanzada (artículo 154) o vejez (artículo 162), y su monto mensual es el equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal vigente el 1º de julio de 1997 (fecha de entrada en vigor de la nueva Ley), cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, para garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión.

Si los recursos acumulados en la cuenta individual del asegurado resultan insuficientes para contratar una renta vitalicia o un retiro programado que le asegure el disfrute de una pensión garantizada y la adquisición de un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios, recibirá del Gobierno Federal (a

⁹⁶ Ley del IMSS, artículo 170.

través del Instituto) una suma complementaria suficiente para el pago de las pensiones correspondientes, que se otorgan en los siguientes términos:⁹⁷

I. La pensión de viudez será igual al noventa por ciento de la que estuviese gozando el pensionado al fallecer;

II. La pensión del huérfano de padre o madre será igual al veinte por ciento de la pensión que el asegurado estuviese gozando al fallecer. Si el huérfano lo fuera de padre y madre, se le otorgará en las mismas condiciones una pensión igual al treinta por ciento de la misma base. Si al iniciarse la pensión de orfandad el huérfano lo fuera de padre o de madre y posteriormente falleciera el otro progenitor, la pensión de orfandad se aumentará del veinte al treinta por ciento de la base señalada, a partir de la fecha de la muerte del ascendiente, y

III. Si no existieran beneficiarios con derecho a pensión conforme a lo previsto en las fracciones I y II anteriores, ésta se otorgará a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del pensionado fallecido, por una cantidad igual al veinte por ciento de la pensión que el asegurado estuviese gozando al fallecer.

En estos casos, la administradora de fondos para el retiro continuará con la administración de la cuenta individual del pensionado y efectuará retiros con cargo al saldo acumulado para el pago de la pensión garantizada, en los términos que determine la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

La AFORE tiene la obligación de notificar al Instituto en el caso de que se agoten los recursos de la cuenta individual, con la finalidad de que éste continúe otorgando la pensión mínima garantizada con los recursos que para tal efecto le debe proporcionar el Gobierno Federal.

A la muerte del pensionado por cesantía en edad avanzada o vejez que estuviere gozando de una pensión garantizada, el Instituto debe contratar una

⁹⁷ Ley del IMSS, artículo 171.

renta vitalicia que cubra la pensión correspondiente a favor de los beneficiarios con la aseguradora que éstos elijan. Para ello, el Instituto deberá informar del fallecimiento a la AFORE que, en su caso, estuviere pagando la pensión; ésta debe entregar al Instituto los recursos que hubiere en la cuenta individual del pensionado fallecido, los cuales se destinarán al pago del monto constitutivo de la renta vitalicia de los beneficiarios; y el Gobierno Federal, por conducto del Instituto, aportará los recursos faltantes para el pago del monto constitutivo de la mencionada renta vitalicia.

Por lo demás, es interesante señalar que la Ley prevé que se suspenderá el pago de la pensión garantizada cuando un pensionado reingrese a un trabajo sujeto al régimen obligatorio; además, el pensionado por cesantía en edad avanzada o vejez que disfrute de una pensión garantizada no podrá recibir otra de igual naturaleza, caso contrario de los beneficiarios del pensionado fallecido cuya pensión correspondiente les será entregada aún cuando estuvieran gozando de otra pensión de cualquier naturaleza.

Ahora bien, el asegurado puede pensionarse antes de cumplir las edades establecidas, siempre y cuando la pensión que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del treinta por ciento de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios. En este caso, el excedente de los recursos acumulados en su cuenta individual los podrá retirar en una o varias exhibiciones.

2) *Vejez*. Aquí, la contingencia social protegida es la vejez. Este ramo da derecho al asegurado al otorgamiento de pensión, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial. Los requisitos son cumplir sesenta y cinco años de edad y tener reconocidas por el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales. Al igual que en el caso anterior, la ley de 1973 exigía únicamente quinientas semanas cotizadas para la obtención de este beneficio.

En caso que el asegurado tenga sesenta y cinco años o más y no reúna las semanas de cotización señaladas, puede retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión. Si el asegurado tiene cotizadas un mínimo de setecientas cincuenta semanas gozará de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad.

Al igual que en el ramo de cesantía en edad avanzada, los asegurados que reúnan los requisitos establecidos pueden disponer de su cuenta individual con el objeto de disfrutar de una pensión de vejez, según dos alternativas: contratar con una compañía de seguros pública, social o privada de su elección una renta vitalicia (actualizada anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor) conjuntamente con el seguro de sobrevivencia para proteger al núcleo familiar del beneficiario; o mantener el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro y efectuar con cargo a éste, retiros programados.

El asegurado que opte por la el método de retiros programados podrá, en cualquier momento, contratar una renta vitalicia siempre y cuando ésta sea mayor a la pensión garantizada.

La pensión se integra, calcula, inicia y termina en idénticos términos que la cesantía en edad avanzada, por lo que en este ramo se aplican las reglas de aquélla.

3) *Retiro*. No se trata de un seguro como tal dado que no es autónomo ni previene alguna contingencia social; se trata en realidad de un obligación contributiva con cargo exclusivo a los patrones, quienes al pagar ésta cuota colaboran a prevenir la contingencia natural y esperada del retiro de los trabajadores de la vida laboral y productiva.

La cuota patronal del dos por ciento sobre el salario base de cotización del trabajador únicamente aumenta los fondos acumulados en la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez del asegurado.

2.4. Del seguro de riesgos de trabajo

Riesgos de trabajo son los *accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo.*⁹⁸ Ahora bien,

⁹⁸ Ley del IMSS, artículo 41.

un accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior; o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que dicho trabajo se preste. También se considera accidente de trabajo el que se produce al trasladarse el trabajador, directamente de su domicilio al lugar del trabajo, o de éste a aquél.

Por otra parte, enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios; en general, se consideran enfermedades de trabajo las consignadas en la Ley Federal del Trabajo.

Si los riesgos son causados por encontrarse el trabajador en estado de embriaguez o bajo la acción de narcóticos; por ocasionarse intencionalmente una incapacidad; como resultado de una riña, intento de suicidio o de un delito intencional del que fuere responsable el trabajador asegurado, no se considerará como riesgo de trabajo. En estos casos, el trabajador tiene derecho a las prestaciones consignadas en el seguro de enfermedades y maternidad o bien a la pensión de invalidez señalada en la Ley, siempre y cuando reúna los requisitos necesarios; si el riesgo trae como consecuencia la muerte del asegurado, los beneficiarios legales de éste tendrán derecho a las prestaciones en dinero y en especie de enfermedades y maternidad, según lo previsto en la Ley.

Las prestaciones en especie a que tiene derecho el trabajador que sufra un riesgo de trabajo son asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicio de hospitalización; aparatos de prótesis y ortopedia; y rehabilitación.

Para gozar de las prestaciones en dinero otorgadas por accidente o enfermedad de trabajo, el asegurado debe someterse a los exámenes médicos y a los tratamientos que determine el Instituto. Así mismo, el patrón que haya asegurado a los trabajadores a su servicio contra riesgos de trabajo, queda relevado del cumplimiento de las obligaciones que sobre responsabilidad por esta clase de riesgos establece la Ley Federal del Trabajo.

Las prestaciones del seguro de riesgos de trabajo serán cubiertas íntegramente por las cuotas que para este efecto aporten los patronos y demás sujetos obligados; se determinarán en relación con la cuantía del salario base de cotización, y con los riesgos inherentes a la actividad de la negociación de que se trate.

Los riesgos de trabajo pueden producir:⁹⁹

- I. Incapacidad temporal;*
- II. Incapacidad permanente parcial;*
- III. Incapacidad permanente total, y*
- IV. Muerte.*

⁹⁹ Ley del IMSS, artículo 55.

De acuerdo con lo anterior, las pensiones que se otorgan con motivo de los diversos eventos que podrían presentarse en la práctica son:

1) Pensión por incapacidad permanente parcial. Se otorga al asegurado cuando el porcentaje de la valoración de la imposibilidad laboral, llevada a cabo por personal médico del IMSS, sea superior al cincuenta por ciento y será cubierta por la institución de seguros elegida por el trabajador.

El monto de la pensión se calcula de acuerdo a la tabla de valuación de incapacidad contenida en la Ley Federal de Trabajo, tomando como base el monto de la pensión que correspondería a la incapacidad permanente total. El tanto por ciento de la incapacidad se fija entre el máximo y el mínimo establecidos en dicha tabla teniendo en cuenta la edad del trabajador, la importancia de la incapacidad, si ésta es absoluta para el ejercicio de su profesión (aún cuando quede habilitado para dedicarse a otra), o que simplemente hayan disminuido sus aptitudes para el desempeño de la misma o para ejercer actividades remuneradas semejantes a su profesión u oficio.

En el caso de que la valuación definitiva de la incapacidad sea de hasta el veinticinco por ciento, se pagará al asegurado, en lugar de la pensión, una indemnización global equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiese correspondido. Esta indemnización es optativa para el trabajador cuando la valuación definitiva de la incapacidad exceda de veinticinco por ciento sin rebasar el cincuenta por ciento.

2) Pensión por incapacidad permanente total. Concedida a los trabajadores asegurados siniestrados en trayecto, en ejercicio o con motivo del trabajo, cuando resulten completa y definitivamente imposibilitados para laborar. Al declararse la incapacidad permanente total del asegurado, éste recibirá una pensión mensual definitiva equivalente al setenta por ciento del salario en que estuviere cotizando en el momento de ocurrir el riesgo. En el caso de enfermedades de trabajo, se calculará con el promedio del salario base de cotización de las cincuenta y dos últimas semanas o las que tuviere si su aseguramiento fuese por un tiempo menor para determinar el monto de la pensión.

El incapacitado deberá contratar un seguro de sobrevivencia para el caso de su fallecimiento, que otorgue a sus beneficiarios las pensiones y demás prestaciones económicas a que tengan derecho en los términos de la Ley, a través de la institución de seguros que elija el trabajador. Para contratar los seguros de renta vitalicia y sobrevivencia el Instituto calculará el monto constitutivo necesario para este fin; si al momento de producirse el riesgo de trabajo, el asegurado hubiere cotizado cuando menos ciento cincuenta semanas, el seguro de sobrevivencia también cubrirá el fallecimiento de éste por causas distintas a riesgos de trabajo o enfermedades profesionales.

Cuando el trabajador tenga una cantidad acumulada en su cuenta individual que sea mayor al necesario para integrar el monto constitutivo para contratar una renta vitalicia que sea superior a la pensión a que tenga derecho,

así como para contratar el seguro de sobrevivencia podrá optar por retirar la suma excedente en una sola exhibición de su cuenta individual; contratar una renta vitalicia por una cuantía mayor; o aplicar el excedente a un pago de sobreprima para incrementar los beneficios del seguro de sobrevivencia.

Independientemente de que la pensión otorgada sea parcial o total, según su concesión puede ser de dos tipos:

a) Pensión provisional. Se otorga al trabajador asegurado la pensión que le corresponda por un periodo de adaptación de dos años, al declararse la incapacidad permanente, sea parcial o total. Durante ese período de dos años y a través de revisiones médicas posteriores, se determinará si la incapacidad debe modificarse o no, en grado (si el trabajador mejora o se agrava), o en cuantía (dependiendo de la valoración, si continúa o no laborando). Transcurrido el período de adaptación, se otorgará la pensión definitiva.

b) Pensión definitiva. Es que la recibirá el trabajador durante toda su vida, bajo el esquema de renta vitalicia y cubierta por la institución de seguros que el asegurado elija, contratando al mismo tiempo el seguro de sobrevivencia correspondiente para sus beneficiarios. No se materializa aquí la modalidad de retiros programados en razón de que, incluso desde el primer día de trabajo, el empleado puede siniestrarse y ser pensionado aún y cuando no haya aportado ni una sola cuota para su retiro.

Hace falta decir que el Instituto otorgará a los pensionados por incapacidad permanente total y parcial con un mínimo de más del cincuenta por ciento de incapacidad, un aguinaldo anual equivalente a quince días del importe de la pensión que perciban. Además, la pensión que se otorgue en el caso de incapacidad permanente total, será siempre superior a la que le correspondería al asegurado por invalidez, y comprenderá en todos los casos, las asignaciones familiares y la ayuda asistencial, así como cualquier otra prestación en dinero a que tenga derecho.

3) Pensión por muerte profesional del trabajador asegurado. Se otorgará una ayuda para gastos funerarios equivalente a sesenta días de salario mínimo general que rija en el Distrito Federal en la fecha de fallecimiento del asegurado, además de cubrirse tres tipos de pensiones:

a) Pensión de viudez. A la viuda del asegurado se le otorgará una pensión equivalente al cuarenta por ciento de la que hubiese correspondido a aquél, tratándose de incapacidad permanente total. La misma pensión corresponde al viudo o concubinario que hubiera dependido económicamente del asegurado. El importe de esta prestación no podrá ser inferior a la cuantía mínima que corresponda a la pensión de viudez del seguro de invalidez y vida; la pensión se pagará mientras no contraigan nupcias o entren en concubinato. Al contraer matrimonio, cualquiera de los beneficiarios mencionados recibirá una suma global equivalente a tres anualidades de la pensión otorgada.

b) Pensión de orfandad. A cada uno de los huérfanos del trabajador siniestrado, que se encuentren totalmente incapacitados o sean menores de dieciséis años, se les otorgará una pensión equivalente al veinte por ciento de la que hubiese correspondido al asegurado tratándose de incapacidad permanente total; esta pensión se extingue cuando el huérfano recupera su capacidad para el trabajo o cumpla dieciséis años, respectivamente.

Debe extenderse el goce de esta pensión a los huérfanos mayores de dieciséis años, hasta una edad máxima de veinticinco años, cuando se encuentran estudiando en planteles del sistema educativo nacional, tomando en consideración, las condiciones económicas, familiares y personales del beneficiario y siempre que no sea sujeto del régimen obligatorio.

Si posteriormente fallece el otro progenitor, la pensión de orfandad se aumentará del veinte al treinta por ciento, a partir de la fecha del fallecimiento del segundo progenitor y se extinguirá en los mismos términos. Si son huérfanos de padre y madre, menores de dieciséis años o hasta veinticinco años si se encuentran estudiando en los planteles del sistema educativo nacional, o se encuentren totalmente incapacitados debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, se les otorgará una pensión equivalente al treinta por ciento de la que hubiera correspondido al asegurado tratándose de incapacidad permanente total. Al término de las pensiones de orfandad se otorga al huérfano un pago adicional de tres mensualidades de la pensión que disfrutaba.

c) Pensión de ascendientes. A falta de viuda o viudo, huérfanos, concubina o concubinario con derecho a pensión, a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del trabajador fallecido, se le pensionará con una cantidad igual al veinte por ciento de la pensión que hubiese correspondido al asegurado, en el caso de incapacidad permanente total.

A las personas señaladas en los tres casos anteriores, se les otorgará un aguinaldo anual equivalente a quince días del importe de la pensión que perciban.

2.5. Del seguro de invalidez y vida

Los riesgos protegidos en este ramo son la invalidez y la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez. El otorgamiento de las prestaciones correspondientes a este rubro requiere del cumplimiento de períodos de espera, medidos en semanas de cotización reconocidas por el Instituto, según lo señalado para cada uno de los riesgos amparados.

El estado de invalidez se genera cuando el asegurado se halla imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior al cincuenta por ciento de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o

accidente no profesionales. La declaración de invalidez debe ser realizada por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el seguro de vida, la contingencia social protegida es la muerte del trabajador o del pensionado por invalidez.

Ahora bien, los recursos necesarios para financiar las prestaciones y los gastos administrativos del seguro de invalidez y vida, así como la constitución de las reservas técnicas, se obtendrán de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones, los trabajadores y demás sujetos obligados, así como de la contribución que corresponda al Estado.

A los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir uno punto setenta y cinco por ciento y el cero punto seiscientos veinticinco por ciento sobre el salario base de cotización, respectivamente; la contribución del Estado será igual al siete punto ciento cuarenta y tres por ciento del total de las cuotas patronales.

Este rubro -de invalidez y vida- concede el derecho a obtener prestaciones en especie de carácter médico, asignaciones familiares y ayuda asistencial, además de diferentes tipos de pensiones, resumidas de la siguiente manera:

1) Pensión por invalidez. Esta condición da derecho al asegurado, en los términos de la Ley del IMSS, al otorgamiento de pensión temporal o pensión definitiva.

a) Pensión temporal. Otorgada por el IMSS, con cargo a este seguro (sin que la obligación de pago pase a la AFORE), por períodos renovables, en los casos en que exista la posibilidad de recuperación para el trabajo o cuando la continuación de una enfermedad no profesional persista al cabo de un total de setenta y ocho semanas, respaldadas con constancia médica de incapacidad para trabajar que expida el propio Instituto.

b) Pensión definitiva. Es pensión definitiva la que corresponde al estado de invalidez que se estima de naturaleza permanente.

El monto de la pensión provisional y la definitiva es igual, en el caso de la segunda el pago corresponde a la AFORE elegida por el asegurado si opta por la figura de retiros programados; en el caso de optar por la contratación de una renta vitalicia y del seguro de sobrevivencia, el pago de la pensión lo hará la aseguradora que elija el trabajador inválido.

Cuando el trabajador tenga un saldo acumulado en su cuenta individual que sea mayor al necesario para integrar el monto constitutivo para contratar los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia, podrá optar por retirar la suma excedente en una sola exhibición de su cuenta individual; contratar una renta vitalicia por una cuantía mayor, o aplicar el excedente a un pago de sobreprima para incrementar los beneficios del seguro de sobrevivencia.

Para acceder a las prestaciones del ramo de invalidez se requiere que al declararse ésta el asegurado tenga acreditado el pago de doscientas cincuenta

semanas de cotización. En el caso que el dictamen respectivo determine el setenta y cinco por ciento o más de invalidez sólo se requerirá que tenga acreditadas ciento cincuenta semanas de cotización.

El declarado en estado de invalidez de naturaleza permanente que no reúna las semanas de cotización necesarias puede retirar, en el momento que lo desee, el saldo de su cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en una sola exhibición.

No tiene derecho a disfrutar de pensión de invalidez el asegurado que se haya provocado intencionalmente la invalidez; resulte responsable del delito intencional que la originó; o padezca un estado de invalidez anterior a su afiliación al régimen obligatorio.

Los asegurados que soliciten el otorgamiento de una pensión de invalidez y los inválidos que se encuentren disfrutándola, deben sujetarse a las investigaciones de carácter médico, social y económico que el IMSS estime necesarias, para comprobar si existe o subsiste el estado de invalidez. Lo anterior con la finalidad de evitar simulaciones en el otorgamiento de la pensión.

Si el pensionado por invalidez se niega a someterse a los exámenes previos o posteriores y a los tratamientos médicos prescritos o los abandone, el IMSS ordenará la suspensión del pago de la pensión hasta que cumpla.

En lo referente al monto de la pensión por invalidez, ésta será igual a una cuantía básica del treinta y cinco por ciento del promedio de los salarios

correspondientes a las últimas quinientas semanas de cotización anteriores al otorgamiento de la misma, o las que tuviere siempre que sean suficientes para ejercer este derecho, actualizadas conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, más las asignaciones familiares y ayudas asistenciales.

En el caso de que la cuantía de la pensión sea inferior a la pensión garantizada, el Estado aportará la diferencia a fin de que el trabajador pueda adquirir una pensión vitalicia. En ningún caso la pensión de invalidez, incluyendo las asignaciones familiares y ayudas asistenciales, puede ser inferior a la pensión garantizada.

El monto determinado conforme a lo anterior, servirá de base para calcular las pensiones que se deriven de la muerte tanto del pensionado, como del asegurado, al igual que para fijar la cuantía del aguinaldo anual, que no será inferior a treinta días.

La pensión que se otorgue por invalidez incluyendo el importe de las asignaciones familiares y ayudas asistenciales que se concedan, no excederá del cien por ciento del salario promedio que sirvió de base para fijar la cuantía de la pensión.

2) Pensión en el rubro de vida. Cuando ocurra la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez, el IMSS otorgará a sus beneficiarios las siguientes prestaciones: pensión de viudez; pensión de orfandad; pensión a ascendientes; ayuda asistencial a la pensionada por viudez, en los casos en que lo requiera,

de acuerdo con el dictamen médico que al efecto se formule, y asistencia médica.

Los requisitos para que se otorguen a los beneficiarios las prestaciones de este rubro son: que el asegurado al fallecer hubiese tenido reconocido el pago al Instituto de un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales, o bien que se encontrara disfrutando de una pensión de invalidez, y que la muerte del asegurado o pensionado por invalidez no se deba a un riesgo de trabajo.

También tienen derecho a pensión los beneficiarios de un asegurado fallecido por causa distinta a un riesgo de trabajo que se encontrara disfrutando de una pensión por incapacidad permanente derivada de un riesgo igual, si aquél tuviera acreditado el pago al Instituto de un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales y hubiese causado baja en el régimen obligatorio, cualquiera que fuere el tiempo transcurrido desde la fecha de su baja. Si el asegurado disfrutaba de una pensión de incapacidad permanente total y fallece por causa distinta a un riesgo de trabajo, sin cumplir este requisito sus beneficiarios tendrán derecho a pensión, si la que gozó el fallecido no tuvo una duración mayor de cinco años.

Los tres tipos de pensión señalados, en lo general, siguen las mismas reglas observadas para el caso de muerte profesional y serán otorgadas por la institución de seguros que elijan los beneficiarios para la contratación de su renta vitalicia.

a) Pensión de viudez. Esta pensión será igual al noventa por ciento de la que hubiera correspondido al asegurado en el caso de invalidez o de la que venía disfrutando el pensionado por este supuesto.

b) Pensión de orfandad. La pensión del huérfano de padre o madre será igual al veinte por ciento de la pensión de invalidez que el asegurado estuviese gozando al fallecer o de la que le hubiera correspondido suponiendo realizado el estado de invalidez. Si el huérfano lo fuera de padre y madre, se le otorgará en las mismas condiciones una pensión igual al treinta por ciento de la misma base.

c) Pensión de ascendientes. Si no existe viuda, viudo, huérfanos ni concubina o concubinario con derecho a pensión, ésta se otorgará a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del asegurado o pensionado por invalidez fallecido, por una cantidad igual al veinte por ciento de la pensión que el asegurado estuviese gozando al fallecer, o de la que le hubiera correspondido suponiendo realizado el estado de invalidez.

A modo de conclusión, se presenta el siguiente cuadro comparativo entre las leyes de 1973 y de 1997, referente al esquema pensionario.

Cuadro 2. Comparativo entre las leyes del Imss de 1973 y 1997

	LEY DEL IMSS 1973	LEY DEL IMSS 1997
Esquema	Beneficio definido/ Reparto	Contribución definida/ Capitalización individual
Administración	Pública	Privada (Múltiple)
Años mínimos de Cotización	500 semanas (10 años)	1250 semanas (25 años)
Edad de retiro	65 años	65 años
Pensión mínima	No	1 salario mínimo
Régimen de transición	Opción al retiro para los trabajadores en transición	
Financiamiento de administración	Se toma de las contribuciones	Comisiones por saldo y flujo

Fuente: Elaborado por M.R.V.G. con base en las Leyes del IMSS de 1973 y de 1997.

CAPÍTULO IV

LA GARANTÍA DE IGUALDAD EN EL SISTEMA DE PENSIONES EN EL MODELO NEOLIBERAL

Introducción

Los profundos y trascendentales cambios hechos en materia de pensiones en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social que introducen un nuevo marco legal, eliminando el sistema de reparto y sustituyéndolo por el modelo de capitalización individual obedecen, sin lugar a dudas, a motivos económicos, políticos y sociales.

Las modificaciones hechas en dicha ley responden, en principio, a la incapacidad mostrada por el gobierno para manejar los recursos destinados a la seguridad social de nuestro país, cuya crisis pone de manifiesto que los esquemas adoptados se proyectaron de manera imprecisa y que fueron sobrepasados por la realidad de la población asegurada y de las condiciones económicas, sociales y políticas del mundo actual.

La mayor esperanza de vida alcanzada gracias a los avances médicos de los últimos tiempos; el freno en el crecimiento demográfico de la población, que se tradujo en un descenso en la cantidad de trabajadores afiliados a los diversos institutos y con ello, menor captación de recursos por concepto de

aportaciones; el envejecimiento de los trabajadores asegurados y que exigen el pago de una pensión; el derroche de los fondos aportados por los trabajadores para procurarse una vejez digna y que el Estado, personificado en gobernantes, dirigentes y funcionarios corruptos, utilizó para su propio beneficio; son sólo algunos de los factores que han hecho colapsar el antiguo sistema pensiones que venía alimentándose de las aportaciones hechas por las nuevas generaciones.

Los factores anteriormente señalados se refieren sólo a los problemas presentados dentro de la población asegurada, también hay que señalar otros aspectos de relevancia nacional y global como son las, ahora, perpetuas crisis económicas, el desempleo cada día en aumento, las nuevas formas de contratación y de desarrollo de actividades laborales, el comercio informal y las trabas puestas a los negocios establecidos y a los aspirantes a empresarios que conllevan a una menor recaudación fiscal, la marcada tendencia por parte del Estado, en su afán neoliberal y privatizador, de privilegiar sólo a las clases económicamente dominantes y deslindarse de su obligación protectora de los menos favorecidos, como lo es la clase trabajadora (en el mejor de los casos, pues pareciera que el sub empleo y desempleo se han convertido hoy en la norma imperante).

De este modo, en los últimos 30 años, las principales variables que se han considerado para reformar o plantear cambios en los distintos sistemas de seguridad social, de forma que se adapten a las condiciones actuales son: la

edad de retiro (elevando la edad mínima requerida para obtener beneficios), el tiempo de cotización, el monto de las contribuciones, el modelo de financiamiento, la administración de los recursos y la portabilidad de derechos.¹⁰⁰

En este capítulo discutiremos cómo la globalización y el modelo neoliberal han generado un nuevo contexto social y económico que ha derivado en reformas a la seguridad social, y como éstas generan consecuencias negativas para la población trabajadora que busca obtener del Instituto Mexicano del Seguro Social beneficios pensionarios en materia de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

1. La globalización y el modelo neoliberal como causas de las reformas en seguridad social

El uso del término globalización es constante hoy en día, se puede definir como *el proceso histórico de interrelación e interdependencia creciente de todas las sociedades del planeta en un único sistema mundial de relaciones económicas, políticas y culturales.*¹⁰¹

Con este concepto se intenta representar al contexto actual en el que vivimos como una sociedad mundial, que ha traspasado las fronteras

¹⁰⁰ Cf. Yunes Linares, Miguel Ángel (coord.), *op. cit.*, p. 131.

¹⁰¹ Pérez, Alicia (coord.), *op. cit.*, vol. 9, p. 6921.

geográficas, límites arancelarios, religiones, etnias, ideologías políticas y condiciones socio-económicas o culturales. Nace como resultado de la internacionalización cada vez más frecuente de los procesos económicos, los conflictos sociales y los fenómenos político-culturales.

Salazar Pérez al respecto dice:

Muchos relacionan la globalización con oportunidades, con empleo, con la modernización, con la nueva tecnología; hay otros, en la acera del frente, que la critican porque causa pobreza, hambre, miseria, desempleo, xenofobia y guerra.¹⁰²

En principio, la palabra globalización se ha venido utilizando para señalar las modificaciones en las economías nacionales, cada vez más integradas en sistemas sociales abiertos e interdependientes, condicionadas por los efectos de la libertad de los mercados, las fluctuaciones monetarias y los movimientos especulativos de capital. En la vida diaria, los campos en los que es más evidente la globalización son la economía, la innovación tecnológica y el ocio.

Con la caída del Muro de Berlín y la desaparición del bloque comunista se extendió una clara internacionalización de nuevas ideologías, planteamientos políticos alternativos, propuestas para la superación de los antagonismos tradicionales (como izquierda-derecha), e incluso un claro deseo de mundialización de la justicia.

¹⁰² Salazar Pérez, Robinson, *Reseña de "La globalización: consecuencias humanas" de Zygmunt Bauman*, Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara, 2002, p. 237, Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. IX, No. 25, septiembre/diciembre de 2002.

Una muestra de lo anterior puede verse en todos los países con el avance de los movimientos en apoyo de la creación de un tribunal internacional, autorizado para juzgar los delitos contra los derechos humanos, como el genocidio, el terrorismo y la persecución política, religiosa, étnica o social.

En el campo económico y con relación a la seguridad social, aparecen hoy los propietarios ausentes o absentistas, cuyo principal objetivo consiste en invertir y generar la máxima ganancia posible y para ello, buscan los medios para evitar las obligaciones que se generan con los trabajadores, el fisco, etcétera.

La tan aplaudida “libertad” del modelo neoliberal de que hace gala el capital, actualmente es sólo un instrumento para eludir sus responsabilidades inmediatas con la sociedad y el Estado, pues en cuanto se hace patente la intención de imponerle algún tipo de control, retira sus inversiones y emigra a otro lugar más pobre y débil para seguir aumentando su riqueza.

Siguiendo a Salazar Pérez, comenta:

La nueva libertad del capital descuida las necesidades de las poblaciones, actúa sin ninguna atadura ética y se desborda por el camino de la acumulación acelerada, sin compromiso con la nación, con las comunidades ni con la ecología, es un poder galopante que llegó para destruir todos los lazos o controles que el Estado y la sociedad civil habían construido para regular el mercado y, así, situarse en la cúspide de la acumulación desmedida.¹⁰³

¹⁰³ Salazar Pérez, Robinson, *op. cit.*, p. 238.

En este mundo globalizado se manifiesta una política interior y exterior donde la autonomía y la autodeterminación han desaparecido, donde los límites entre local y mundial se pierden y la consigna es “dejar hacer, dejar pasar” y quienes detentan el poder económico pueden romper los órdenes establecidos de cualquier país, pues el factor geográfico no impide la movilidad del dinero y su acumulación.

Peor aún, la soberanía y los campos de acción de los estados disminuyen cada vez más frente al peso del poderío económico, del capital financiero, que es capaz de reducir o quebrar cualquier economía nacional que tenga la osadía de impulsar medidas para proteger su territorio o los intereses de la comunidad.

Así, somos testigos de cómo los espacios públicos tradicionales, como la seguridad social y la consecuente protección al trabajador, son reemplazados y poseídos por instituciones privadas, pero con subsidios públicos.

Ejemplo claro de esta situación son las modificaciones hechas en la Ley del Seguro Social y, recientemente, en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en donde el nuevo marco legal elimina el sistema de reparto y lo sustituye por el modelo de capitalización individual, trasladando los fondos generados por el trabajador a entidades privadas, quienes se encargan de su manejo y obtienen con ello enormes ganancias, financiadas evidentemente con recursos del Estado.

2. El nuevo contexto socioeconómico

Queda claro que el actual sistema neoliberal genera un contexto socioeconómico que beneficia únicamente a los grandes capitales, incentivando la aplicación de medidas laborales que tienden a disminuir costos y aumentar ganancias en menoscabo de los beneficios sociales de los empleados al regular o desregular prácticas como la flexibilización laboral, la terciarización, ámbitos laborales estratificados en donde impera el trabajo informal, seguido de contrataciones eventuales, jornadas de menos horas, bajos salarios y menores prestaciones; situaciones que conmocionan en forma inmediata las condiciones de vida diaria de la clase trabajadora, particularmente en materia de pensiones.

En 1997 se instituyó en nuestro país una nueva Ley del Seguro Social cuyo principal cometido fue sustituir el modelo de pensiones del sector privado, basado en la solidaridad intergeneracional, por el de capitalización individual. Con ello, el Estado neoliberal limita su participación en el desarrollo de la seguridad social y deja el manejo de las cuentas individualizadas de los trabajadores –que contienen los recursos destinados a obtener una pensión- en manos de instituciones privadas.

Se argumentó que tal cambio era indispensable por varias razones. La más publicitada fue que el IMSS estaba en franco proceso de quiebra debido, en gran medida, a las constantes crisis financieras experimentadas en nuestro país, una política económica deficiente, malos manejos de los recursos por

parte de funcionarios, entre otras. En la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social, presentada ante la Cámara de Diputados, se afirma:

[...] Hoy, las instituciones de seguridad social enfrentan dificultades enormes que ponen en tela de juicio su existencia misma; la mayoría de ellas, producto de una acción combinada de problemas surgidos a lo largo de su desarrollo y de políticas equivocadas que han profundizado sus debilidades. En particular, desde la década pasada hubo evidencias de las dificultades financieras que sufrían diversos ramos de aseguramiento. Lo cierto, es que el camino elegido¹⁰⁴ para hacer frente a la crisis estructural de la economía mexicana, que con una gran fuerza se manifestó en 1982, provocó un mayor debilitamiento de las instituciones públicas de seguridad social sostenidas, hasta entonces, con niveles crecientes de empleo, de aumentos reales al salario y una inversión histórica en gasto social no alcanzada hasta nuestros días.

[...] Así, la crisis de los ochenta, se tradujo en una crisis financiera del IMSS, lo que provocó serias distorsiones en la forma en que venía financiándose cada uno de los ramos de aseguramiento. [...]¹⁰⁵

De esta manera, los fondos destinados a cubrir las pensiones de los trabajadores serían insuficientes y, a la larga, resultaría imposible cumplir con este cometido sin utilizar fondos públicos (es decir, tanto de trabajadores como de no trabajadores) para solventar dichas erogaciones, llevando a un sistema regresivo y constituyendo un menoscabo para toda la sociedad:

¹⁰⁴ Me pregunto si se hace referencia al neoliberalismo económico.

¹⁰⁵ México, Cámara de Diputados, *Exposición de motivos. Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* [en línea], México, 07-11-1995, 21-12-1995, [citado 20-12-2009], Formato html, Disponible en Internet: <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=853&nIdRef=1&nIdPL=1&cTitulo=LEY DEL SEGURO SOCIAL&cFechaPub=21/12/1995&cCateg=LEY&cDescPL=EXPOSICION DE MOTIVOS>

*Debido a la falta de universalidad de la cobertura y a las diferencias de seguridad social, en términos redistributivos del ingreso, la seguridad social es un esquema regresivo a favor de quienes tienen empleo formal y en gran parte a costa de los más necesitados.*¹⁰⁶

Además de lo anterior, se argumentó que los factores socioeconómicos imperantes en la época en que tuvo origen este sistema habían cambiado debido, principalmente, al aumento en la esperanza de vida, la constante disminución en el índice de natalidad y el envejecimiento de la población, que en conjunto traen como consecuencia un descenso en el número de trabajadores activos frente a un mayor número de pensionados, haciendo del sistema de reparto un modelo inviable.

Sin embargo, con esta nueva ley se pusieron en marcha una serie de cambios que más allá de beneficiar al trabajador lo han puesto en jaque, al conjuntarse una disminución en la protección social por parte del Estado y una realidad económica y social que hacen casi imposible, siquiera, pensar en la posibilidad de asegurar un retiro tranquilo y decoroso.

La reforma incluyó modificaciones a los requisitos que tienen que cubrirse para hacerse acreedor a los beneficios pensionarios, básicamente los referidos a edad y semanas de cotización. En el capítulo anterior se hizo referencia al hecho de que la ley de 1973 exigía tener 60 y 65 años cumplidos al momento de solicitar las pensiones por cesantía en edad avanzada y vejez, respectivamente. En ambos casos era necesario contar con 500 semanas

¹⁰⁶ Ham Chande, Roberto. *El envejecimiento en México: El siguiente reto de la transición democrática*, México, 2003, Editorial Miguel Ángel Porrúa, p. 239.

cotizadas ante el IMSS (aproximadamente 10 años). En la nueva ley, se mantiene el requisito de edad, es decir 60 y 65 años cumplidos al momento de solicitar las pensiones por cesantía en edad avanzada y vejez, respectivamente; sin embargo, se aumentan las semanas de cotización a 1250 (aproximadamente 25 años).

Esto significa que ahora se exige al trabajador 2.5 veces más de tiempo en actividad laboral, pero no en cualquier empleo, se requiere que sea empleo formal y que en consecuencia reciba prestaciones de seguridad social. Mandato que deja de lado que en las dos últimas décadas nuestro país ha padecido enormes cambios en materia económica y social que se reflejan en el mercado de trabajo: la flexibilización de las nuevas formas de contratación, la disminución de los recursos para seguridad social, la menor intervención del Estado en la economía (en concordancia con las pautas del sistema neoliberal); lo que acarrea un ámbito laboral estratificado en donde impera el trabajo informal, seguido de contrataciones eventuales, jornadas de menos horas, bajos salarios y menores prestaciones, inestabilidad en el empleo, interrupciones en la vida laboral, segregación profesional y mayor esperanza de vida. Elementos que impactan directamente en las condiciones de vida diaria de la clase trabajadora pero más aún, en su vida futura.

A continuación veremos cómo han evolucionado diversos factores clave y la forma en que estos elementos, en conjunto con las reformas a la Ley del Seguro Social, y al confrontarse con la realidad socioeconómica de nuestro

país, generan situaciones de desigualdad que obstaculizan y en muchos casos impiden, un retiro y vejez digna mediante la obtención de beneficios pensionarios.

2.1. La transición demográfica

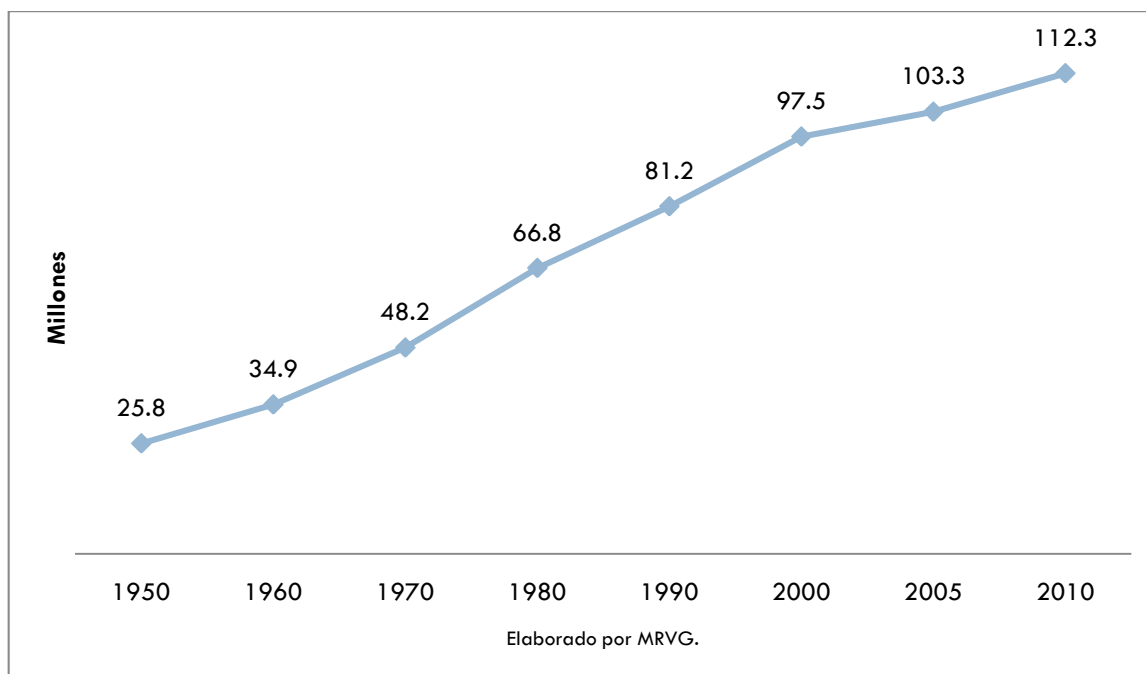
La transición demográfica que se experimenta en nuestro país conlleva variadas consecuencias; en el tema que se plantea, la más evidente es que, en breve, existirá un sector poblacional mayor de 60 años con mínima o ninguna seguridad social. Habrá también quienes, con una visión optimista, piensen que en un futuro no lejano puede conseguirse una vejez digna en la mayoría de los individuos que componen la sociedad.

Sin embargo, cualquiera de las dos posturas depende de las acciones que se tomen hoy, principalmente en temas como la generación de empleos formales con beneficios sociales, estrategias destinadas a aumentar el ahorro interno o el estudio de la factibilidad o no de implementar, en el contexto de la globalización, políticas de industrialización.

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina, nuestro país se encuentra en la etapa de transición avanzada, caracterizada por un descenso significativo en las tasas de

mortalidad y fecundidad, así como por un incremento en la expectativa de vida.¹⁰⁷ A lo largo de los últimos 60 años, la población en México ha crecido cinco veces. En 1950 había 25.8 millones de personas, en 2010 hay 112.3 millones (ver cuadro 2).

Cuadro 3. 1950-2010. Población total



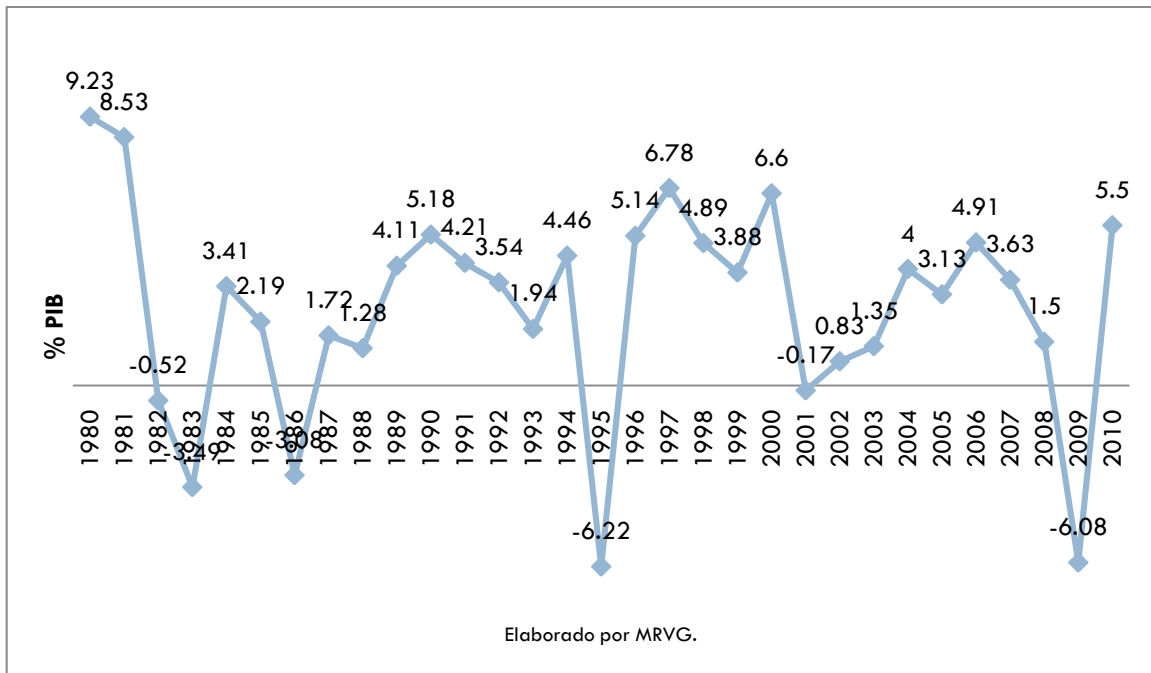
Fuente: INEGI, *Estadísticas Sociodemográficas - Población total según sexo 1950 a 2005*. INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*. [En línea] Disponible en: www.inegi.gob.mx

Pero el incremento de los habitantes del país, conjuntamente con el pobre desempeño económico de los últimos treinta años, no produjo un alza en el ingreso de los trabajadores, menos aún una distribución más equitativa. El limitado aumento en el producto interno bruto (PIB) en este periodo (ver cuadro 3), asociado a la transición del liberalismo económico y las numerosas crisis

¹⁰⁷ Citados por Schkolnik, Susana, *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santo Domingo, 2008.

financieras (internas y externas), no ha sido suficiente para captar el exceso de fuerza de trabajo generado por el acelerado crecimiento poblacional, propiciando un terreno fértil para la marginación, el desempleo y el subempleo.

Cuadro 4. Producto interno bruto (pib). 1980-2010



Fuente: Aguirre Botello, Manuel, *Series históricas del producto interno bruto de México desde 1896 hasta 2010 transportadas a bases de 1993 y 2003* [En línea], actualización: 20 de febrero de 2011, [citado el 25-03-2011], formato html, disponible en: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/PIBMex.htm>

El crecimiento poblacional ha sido acompañado por un incremento en la esperanza de vida gracias a la prevención y atención de enfermedades en los sistemas sanitarios, lo que ha permitido disminuir las tasas de mortalidad (adulta y materno-infantil), las enfermedades infecto-contagiosas (responsables de muertes a edades tempranas, principalmente en los sectores con menos niveles de bienestar) y las enfermedades crónico-degenerativas (a través del

uso de tratamientos especializados e incentivos destinados a mejorar los hábitos de vida, padecimientos asociados a los estratos más favorecidos).

Así, mientras en 1930 la esperanza de vida al nacer era de 34 años, en el 2010 aumentó a 75 (ver cuadro 4). Se calcula que en las próximas décadas continúe su incremento hasta alcanzar 80 años en 2050, un nivel parecido al de Japón, el país que actualmente tiene la mayor esperanza de vida en el mundo.¹⁰⁸

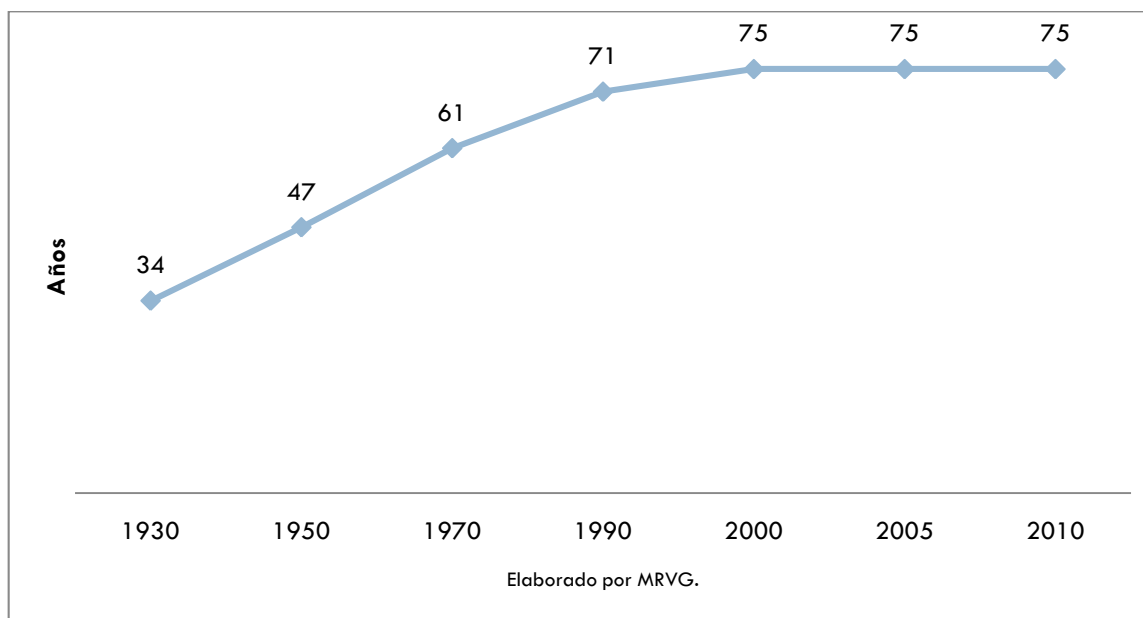
Una elevada esperanza de vida no necesariamente incluye una mejora en su calidad; implica también múltiples consecuencias, la mayoría negativas. Genera, en principio, una mayor dependencia y por más tiempo, de los servicios de salud que proporciona la seguridad social, reclamando una atención especializada que deriva del cambio en el perfil epidemiológico de la población, pues los adultos mayores padecen enfermedades crónicas y costosas, tales como la hipertensión, diabetes o el cáncer.

Una más, es la reducción de trabajadores en activo y el aumento de ancianos que dependen del cuidado de otros, lo que a su vez impacta en el crecimiento económico. Hay que señalar también, que las personas de la tercera edad, en su mayoría, poseen menores ingresos que la población en general, lo que causa un aumento de los índices de pobreza.

¹⁰⁸ Cf. Zúñiga, Elena, Vega, Daniel, *Envejecimiento de la población de México. Reto del siglo XXI*, Conapo, México, 2004, p. 20.

Aunado a lo anterior, se debe contemplar que muchas personas mayores continúan laborando aún después de los 60 o 65 años por una multiplicidad de factores, mayormente económicos, ya que los recursos que pudieran obtener de una pensión resultan insuficientes para un adecuado nivel de subsistencia y en muchos casos, ni siquiera llegan a conquistar dichos beneficios. Como resultado, este sector reclama (y lo seguirá haciendo en el futuro) el mantenimiento o la creación de puestos de trabajo formales que, hasta el momento, el sistema actual ha sido incapaz de generar.

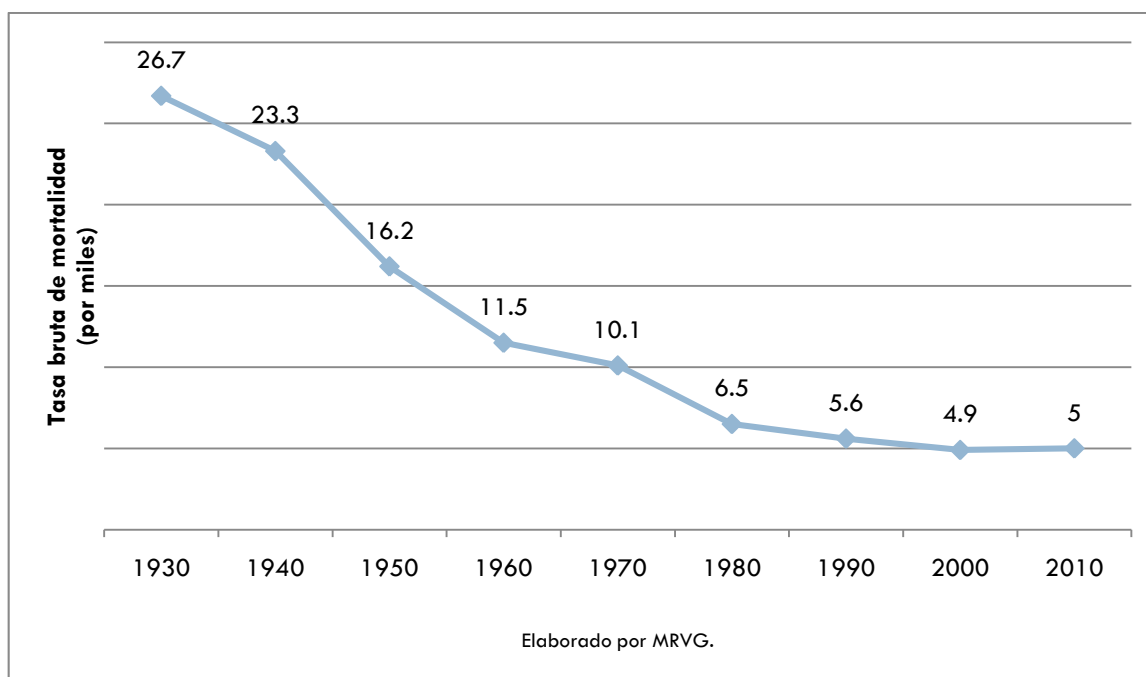
Cuadro 5. Esperanza de vida al nacer



Fuente: INEGI, *Indicadores Sociodemográficos de México (1930-2000)*. INEGI, *Esperanza de vida - género - 2006-2010 - entidad federativa*. INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*. [En línea] Disponible en: www.inegi.gob.mx

Por otra parte, en 1930 la tasa bruta de mortalidad era de 26.7 muertes por cada mil habitantes, en 2010 esta cifra cayó hasta las 5 muertes por cada mil (ver cuadro 5).

Cuadro 6. 1930-2010. Índice de mortalidad



Fuente: INEGI, *Indicadores sociodemográficos de México (1930-2000)*; INEGI, *Mortalidad - Indicadores - Tasa de mortalidad - 1990-2011*. [En línea] Disponible en: www.inegi.gob.mx

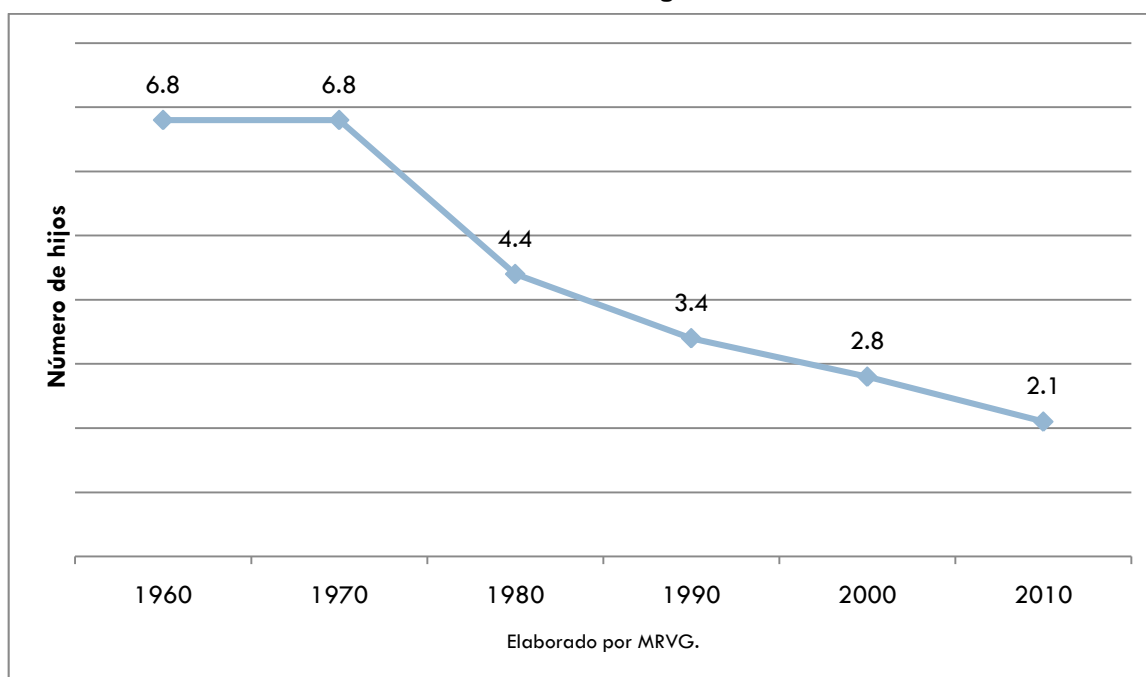
A principios de los años 30, las personas morían principalmente a causa de enfermedades transmisibles como parásitos e infecciones en el aparato digestivo o respiratorio (enfermedades infecto-contagiosas). Estos padecimientos se controlaron y en algunos casos se erradicaron gracias al incremento en el número de hospitales, los avances médicos, así como las campañas de vacunación y educación para prevenir enfermedades. Entre los años 1960 y 2000 el número de muertes por enfermedades transmisibles

disminuyó, pero aumentaron las ocasionadas por el cáncer, los accidentes y las derivadas de la violencia. En la actualidad, la principal causa de muerte se da por enfermedades crónico-degenerativas como son: enfermedades del corazón, diabetes mellitus y tumores malignos.

A este factor se une el índice de fecundidad como condicionante de la estructura poblacional. Su descenso ininterrumpido desde mediados de los años sesenta la ubicaron como una de las principales causas del cambio demográfico ocurrido en el país, pues tiene un efecto directo en el crecimiento de la población y en su composición por edades.

Estos cambios, a su vez, están estrechamente relacionados con las modificaciones culturales y sociales que influyen directamente a las mujeres en edad reproductiva (15 a 49 años de edad) e, indirectamente, a la organización social de toda la población. Es, en gran medida, resultado de la planificación familiar, basada en el conocimiento y uso de métodos anticonceptivos, lo que ha generado el deseo de un menor tamaño de familia y un mayor espaciamiento de los hijos (ver cuadro 6).

Cuadro 7. 1960-2010. tasa global de fecundidad

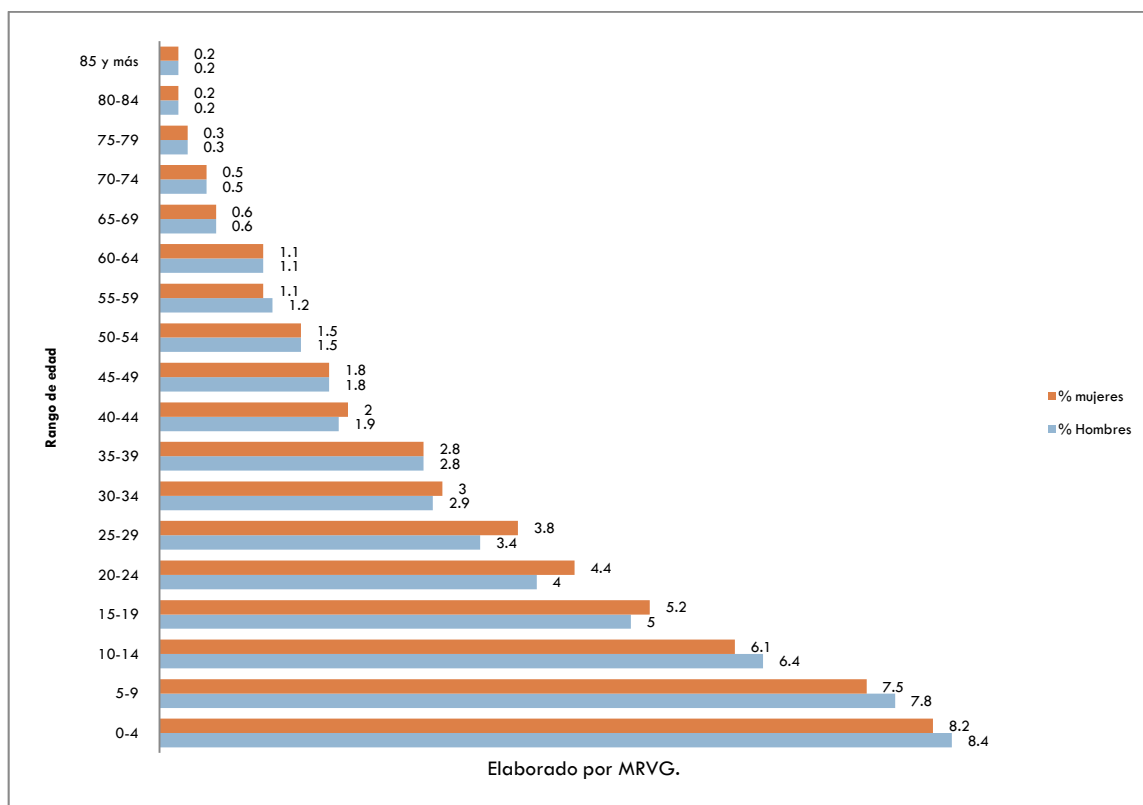


Fuente: INEGI, *Indicadores sociodemográficos de México (1930-2000)*. INEGI, *Fecundidad - Tasa global de fecundidad - 1976-2011*. [En línea] Disponible en: www.inegi.gob.mx

Retomando el tema de la estructura poblacional por edades, el punto fundamental es el aumento relativo de los adultos mayores de 60 años –como consecuencia del incremento de la expectativa de vida y descenso en el índice de mortalidad- en contraposición a los habitantes en edad adulta y a la población infantil –resultado de la disminución en las tasas de fecundidad-.

Así, en México, la década de 1960 se caracterizó por una alta tasa de fecundidad, la composición de los habitantes por edades muestra la superioridad de la población infantil (ver cuadro 7).

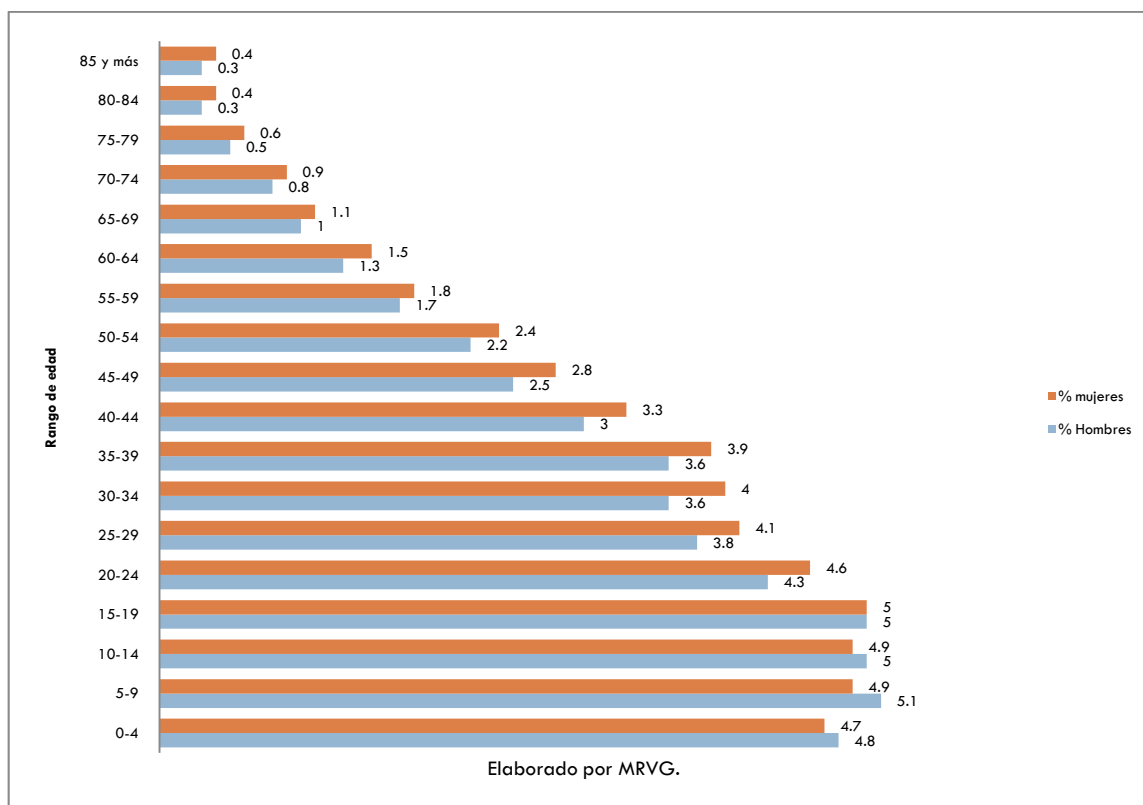
Cuadro 8. 1960. Estructura poblacional (por sexo y edad)



Fuente: INEGI, *Demografía y población - Población - Distribución por edad y sexo - Pirámides de población - 1960, 1970, 1980*. [En línea] Disponible en: www.inegi.gob.mx

Para 2010 la gráfica muestra un aumento en los habitantes en edades jóvenes y laborales, pero con tendencia a disminuir, como resultado del decremento en la población de niños en el rango de 0 a 4 años (ver cuadro 8). En el año de referencia, menos de la tercera parte de la población tenía una edad inferior a los 15 años, el 62% estaba ubicado en el rango de entre 15 y 59 años y los adultos mayores de 60 años sumaban el 9% de los habitantes totales, estableciéndose la edad mediana en 26 años (es decir, la mitad de la población es menor de esta edad).

Cuadro 9. 2010. Estructura poblacional (por sexo y edad)



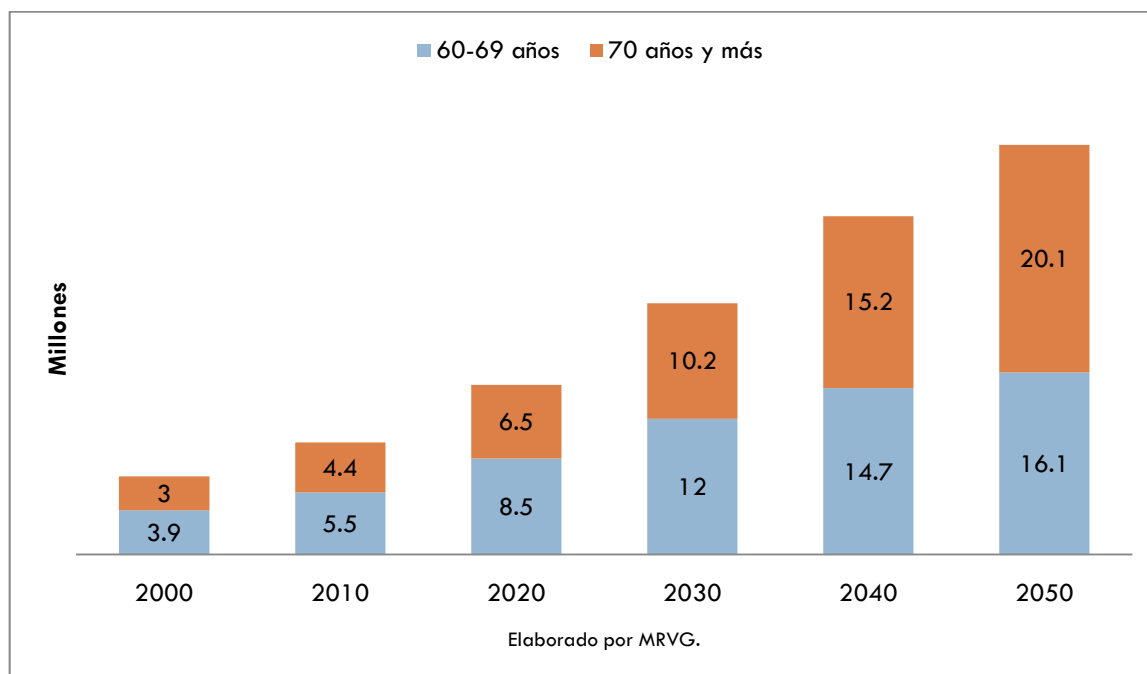
Fuente: INEGI, *Demografía y población - Población - Distribución por edad y sexo - Pirámides de población - 2005-2010*. [En línea] Disponible en: www.inegi.gob.mx

En este sentido, la cifra de adultos en el país (25 a 64 años), que actualmente asciende a 50.6 millones¹⁰⁹, continuará creciendo hasta la cuarta década de este siglo y alcanzará un máximo de 65.2 millones. De igual forma, se calcula que la población de adultos mayores dentro del total nacional, pasará de aproximadamente 7% en 2000, a 12.5% en 2020; y a 28% para 2050,¹¹⁰ convirtiéndose en el registro más alto durante la primera mitad del siglo XXI.

¹⁰⁹ INEGI. *Demografía y población – Población – Distribución por edad y sexo – Grupo quinquenal de edad según sexo, 1950 a 2010*. [En línea] Disponible en: www.inegi.gob.mx
¹¹⁰ Cf. Zúñiga, Elena, Vega, Daniel, op. cit., p. 22.

El aumento en la proporción de adultos mayores refleja el proceso de envejecimiento demográfico en México. A partir de 2020 las generaciones nacidas entre 1960 y 1980 ingresarán al sector de 60 años y más. En 2000 había 20.5 adultos por cada 100 niños; para 2034 se espera que el número de adultos mayores sea igual al de niños y que, en 2050, se alcance un índice de 166.5 adultos mayores por cada 100 niños, convirtiendo a México en un país de viejos. En este sentido, *“el grupo de adultos mayores en las edades más avanzadas es el que registra mayor crecimiento. Se puede anticipar que la proporción de personas de 70 y más años respecto al total de adultos mayores aumentará de 43.0 por ciento en 2000 a 45.9 en 2030 y a 55.5 en 2050”*¹¹¹ (ver cuadro 9).

Cuadro 10. 2000-2050. Adultos mayores



Fuente: CONAPO, *Proyecciones de población 2000-2050*.

¹¹¹ Zúñiga, Elena, Vega, Daniel, *loc. cit.*

En este contexto, el principal problema de la igualdad radica en que cada vez es más difícil alcanzar el otorgamiento de una pensión, no por la expectativa de vida que, como se expuso con anterioridad, ha aumentado considerablemente gracias a los avances médicos, sino porque cada vez son menos las personas que llegan a los 60 o 65 años con un empleo estable que les proporcione seguridad social y con ello alcanzar las semanas de cotización exigidas por la Ley.

Este hecho se hace evidente con los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) cuyo reporte del tercer trimestre de 2010 indica que casi 82 mil 200 personas mayores de 60 años se hallaban desocupadas; es decir, que pertenecen a la población económicamente activa (PEA) y se encuentran sin laborar pero están buscando empleo.¹¹² Por otra parte, cerca de 1 millón 114 mil adultos mayores integraban la población no económicamente activa (PNEA) disponible,¹¹³ lo que significa que accederían a trabajar pero no lo solicitan pues consideraron que en realidad no tendrían oportunidad para hacerlo.

En total 1 millón 196 mil 200 personas de la tercera edad buscan incorporarse a alguna actividad productiva, sin embargo, la oferta laboral es claramente insuficiente y este sector, además de marginado y empobrecido, se encuentra desaprovechado. Pese a todo, 7.9% de la PEA nacional está

¹¹² INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, cuarto trimestre de 2010*. Disponible en: www.inegi.org.mx (fecha de consulta: 1 de abril de 2011).

¹¹³ Personas que en la semana de referencia no trabajaron, ni tenían trabajo, ni buscaron activamente uno, por considerar que no tenían oportunidad para ello, pero que tienen interés en trabajar. Fuente: *Loc. cit.*

compuesto por adultos mayores, lo que muestra su interés o su necesidad de participar en la vida económicamente activa.

El reto consiste en que muchas instituciones necesitarán reestructurarse y reorganizarse, implementando mecanismos que permitan responder a las necesidades sociales de empleo, vivienda, educación, salud y retiro, asociadas a una estructura por edad que dejó de ser mayoritariamente joven para dirigirse, a grandes pasos, a etapas de pleno envejecimiento.

2.2. La flexibilización laboral

Desde 1980 se verificó, en América Latina, un cambio del modelo económico de tipo proteccionista a otro de inspiración neoliberal. En el ámbito del empleo, este cambio ha sido resumido en el concepto de flexibilidad laboral, que para algunos autores se refiere al cambio de las *reglas del juego* que rigen las relaciones entre los actores en el ámbito externo e interno de las empresas.¹¹⁴

El uso de este término genera cierto grado de polémica pues tiene distintas acepciones según el punto de observación, ya sea visto desde el lado del trabajador o desde la clase empresarial, incluso, desde las políticas

¹¹⁴ Cf. León, Francisco, *Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980-1990*, Serie Mujer y Desarrollo, no. 28, Santiago de Chile, 2000, p. 38.

públicas. A grandes rasgos, hace referencia a la aplicación de la economía al derecho laboral.

En los países desarrollados los procesos de flexibilización laboral han respondido a sucesos tecnológicos y en la organización del trabajo que se complementan, es decir se ha dado una coherencia entre las transformaciones en la producción y los cambios en el empleo. En los países en desarrollo, se caracteriza por su heterogeneidad productiva, técnica y organizacional, el concepto se aplica a cualquier cambio en las relaciones laborales que rompa con los marcos de la relación de trabajo.¹¹⁵

El impacto que tiene la flexibilización laboral en cada país es muy diverso y se configura por las políticas laborales, las instituciones existentes y las estrategias corporativas. En el caso de América Latina este proceso se ha desarrollado con base en pobres niveles de vida y protección social y laboral de los trabajadores; comparativamente, en Europa, el camino tomado ha sido el acuerdo sobre la adopción de medidas flexibilizadoras entre los agentes que intervienen en la relación laboral, el establecimiento de disposiciones del Estado tendientes a restringir impactos sociales negativos y el control sindical sobre su aplicación.

Ante la multitud de factores desencadenantes de esta transformación en las relaciones laborales, como son: el creciente desempleo, el trabajo informal o

¹¹⁵ Cf. Duana Ávila, D., *Flexibilización laboral, el caso de México* [en línea], en: Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 92, México, 2008, [citado 13-10-2009], formato html. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2008/dda.htm>

de tiempo parcial, el estancamiento del salario mínimo y la disminución del poder adquisitivo, así como la estratificación del mercado de trabajo, existen diversas alternativas de solución. Una de ellas hace referencia al aumento de productividad mediante la inversión en innovación tecnológica. Sin embargo, en nuestro país se ha optado por una respuesta política, basada en el libre juego del mercado (oferta-demanda), concepción neoliberal dirigida únicamente a asegurar a las empresas la mayor ganancia posible disminuyendo al máximo el coste de la seguridad social y, con ello, menoscabando los beneficios y derechos de los trabajadores.¹¹⁶

La flexibilidad laboral ha sido a lo largo de estos años demasiadas veces sinónimo de precariedad laboral, desbaratamiento del trabajo, ataque a los derechos de los trabajadores, abuso empresarial. La misma unidad sindical se ha visto gravemente cuestionada por la nueva forma del trabajo: ya no existe, o tiende a desaparecer, la figura del trabajador masificado, que se podía fácilmente organizar y sindicalizar. Hoy existe un universo de trabajadores, de todas edades y extracciones sociales, que se encuentra solo frente al enorme poderío empresarial y del capital, en general.¹¹⁷

La flexibilidad “empresarial” busca únicamente dar salida a las necesidades patronales con la mayor ventaja, concibiéndose como una forma para lograr el aumento en el control administrativo y en la disposición de recursos humanos, utilizando como medio el ajuste de los contratos colectivos y las normas laborales a las necesidades de la planta productiva, con el fin de

¹¹⁶ Cf. Duana Ávila, D., *loc. cit.*

¹¹⁷ Dean, Matteo (2007, 6 de octubre), *Flexibilidad laboral y precariado* [en línea], La Jornada Sección Opinión, recuperado el 13 de diciembre de 2009 de <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/06/index.php?section=opinion&article=017a2pol>

aumentar la eficiencia económica y permitiendo la libre y flexible movilidad del trabajo.

Este régimen, en el que el trabajador tiene una contratación a plazo fijo, temporal, eventual o por honorarios (flexibilidad externa numérica)¹¹⁸ o en la que se tiende a la externalización y subcontratación de actividades (flexibilidad externa funcional)¹¹⁹, adecuando los patrones salariales en función de la producción, los ajustes a los horarios de trabajo, a la capacidad para contratar y despedir trabajadores de acuerdo con las necesidades inmediatas de la producción, al uso en algunas ocasiones de contratistas para ciertas tareas, pagos por tiempo parcial, trabajo a domicilio, etc., sin una sola garantía laboral en materia de prestaciones, mérito, antigüedad, entre otras, ante una amplia oferta de trabajo redundante en un salario directo bajo y, si se considera el tiempo en que un trabajador tarda en colocarse en una nueva ocupación, implica un salario aún menor pues existe un tiempo ocioso.

En consecuencia, la flexibilidad del empleo solo viene a incrementar la explotación de la fuerza de trabajo y a despojar a la contratación laboral de su contenido social.

Aunado a lo anterior, el neoliberalismo dejó de lado que el mercado laboral se encuentra segmentado por la división social y técnica del trabajo. Es casi imposible para un trabajador de una rama específica, que ejerce una

¹¹⁸ Duana Ávila, D., *loc. cit.*

¹¹⁹ *Loc. cit.*

función determinada, colocarse en un empleo diferente en otra empresa de distinta rama y desempeñando otra función incluso, suponiendo que hubieran suficientes fuentes de empleo y sin cambio tecnológico. El grado de dificultad se multiplica exponencialmente cuando se ha superado la edad exigida por el sector empresarial y entonces, las posibilidades de que un anciano encuentre empleo se nulifican.

Además, las pocas fuentes de empleo tienen que disputarse con la población joven que busca incorporarse al sector laboral y que desplazan a la población adulta experimentada, relegándolos a puestos de menor jerarquía, salario y prestaciones sociales reducidas; condenándolos al desempleo, la miseria y la marginación.

2.3. Desempleo y trabajo informal

Ante el panorama de exclusión laboral y desempleo, los adultos mayores, para sufragar sus necesidades de existencia mínimas, tienen que buscar fuentes de ingreso más allá de los empleos formales que el sistema económico y social actual les ha negado, integrándose a las filas del sector informal.

El sector informal abarca todas aquellas actividades de baja capacitación y baja productividad que absorben, en condiciones precarias, el exceso de mano de obra que no encuentra empleo en el sector formal de la economía.

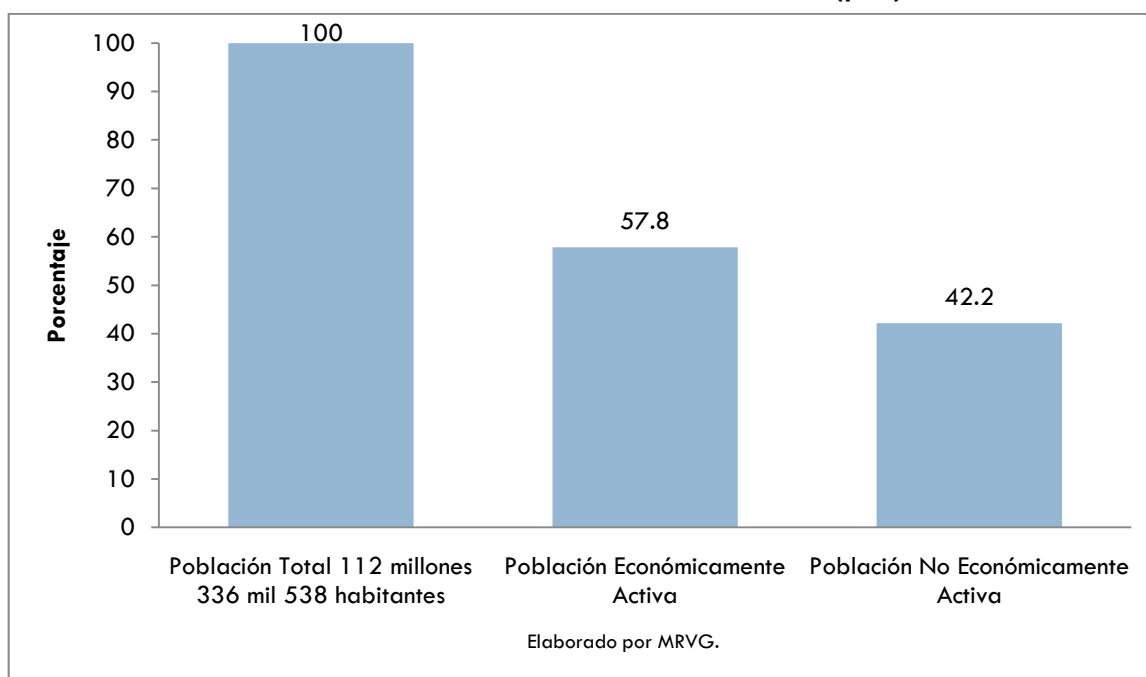
Incluye también a la subcontratación de personas y empresas para lograr flexibilidad y menores costos laborales.

Lo anterior significa que, como consecuencia del modelo neoliberal y la globalización de los procesos económicos, aunado a lo que esto implica: desregulación constante de los mercados, reestructuración de la producción a través de la flexibilización laboral, subcontratación y tercerización y la desreglamentación del Estado (afectando con ello las condiciones y los derechos laborales fundamentales), todos los trabajadores (rurales y urbanos) que no gozan de un salario constante y suficiente, así como todos los trabajadores a cuenta propia –excepto los técnicos y los profesionales- forman parte de la economía informal. Los pequeños comerciantes y productores, los microemprendedores, los empleados domésticos, los trabajadores a cuenta propia que laboran en sus respectivas casas y los trabajadores ocasionales (los lustradores, los transportistas, la gente que trabaja a domicilio, por ejemplo en la confección o en la electrónica, y los vendedores ambulantes) integran la categoría informal de la economía.¹²⁰

En el Censo de Población y Vivienda 2010, realizado por el INEGI, se contaron 112 millones 336 mil 538 habitantes en México, de éstos, la población económicamente activa (PEA) representa apenas poco más de la mitad, 57.8% (ver cuadro 10).

¹²⁰ Cf. Rosales, Lucía, *Reseña sobre la economía informal y su organización en América Latina* [en línea], Ginebra, Suiza, sin fecha, [citado 22-01-2011], formato html. Disponible en: http://www.global-labor.org/la_economia_informal.htm

Cuadro 11. Población económicamente activa (pea) en México



Fuente: INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (cuarto trimestre 2010). [En línea] Disponible en: www.inegi.gob.mx

A su vez, de la PEA, el 94.6% conforma la población ocupada (personas que durante el periodo de referencia realizaron o tuvieron una actividad económica) y el 5.4% corresponde a población desocupada (se encuentra sin trabajar pero está buscando empleo).

Del total de habitantes con ocupación los datos son verdaderamente alarmantes: el 42.11% de los trabajadores remunerados no tienen acceso a las prestaciones de ley (ver cuadro 11).

Cuadro 12. Tasas en torno al acceso al trabajo y a la calidad de la ocupación. Cuarto trimestre de 2010

	Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación (TCCO)	Tasa de Ocupación en el Sector Informal (TOSI)	Tasa de Desocupación (TD)	Tasa de Subocupación (TSUB)	% de Trabajadores Remunerados sin Acceso a Prestaciones de Ley
Nacional	11.82	27.16	5.36	7.57	42.11

Fuente: INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Indicadores Estratégicos, cuarto trimestre de 2010*. [En línea] Disponible en: www.inegi.gob.mx

La tasa de condiciones críticas de ocupación (TCCO) corresponde al porcentaje de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más la que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo y la que labora más de 48 horas semanales ganando hasta dos salarios mínimos.¹²¹

Ahora bien, el trabajar menos de 35 horas a la semana implica que son trabajos eventuales y/o están en el mercado informal y por lo tanto no reciben las prestaciones mínimas de la ley laboral vigente, pues la Ley Federal del Trabajo establece que la jornada de trabajo –artículo 61- será: ocho horas la diurna (40 horas semanales), siete la nocturna (35 horas semanales) y siete horas y media la mixta (37.5 horas semanales).

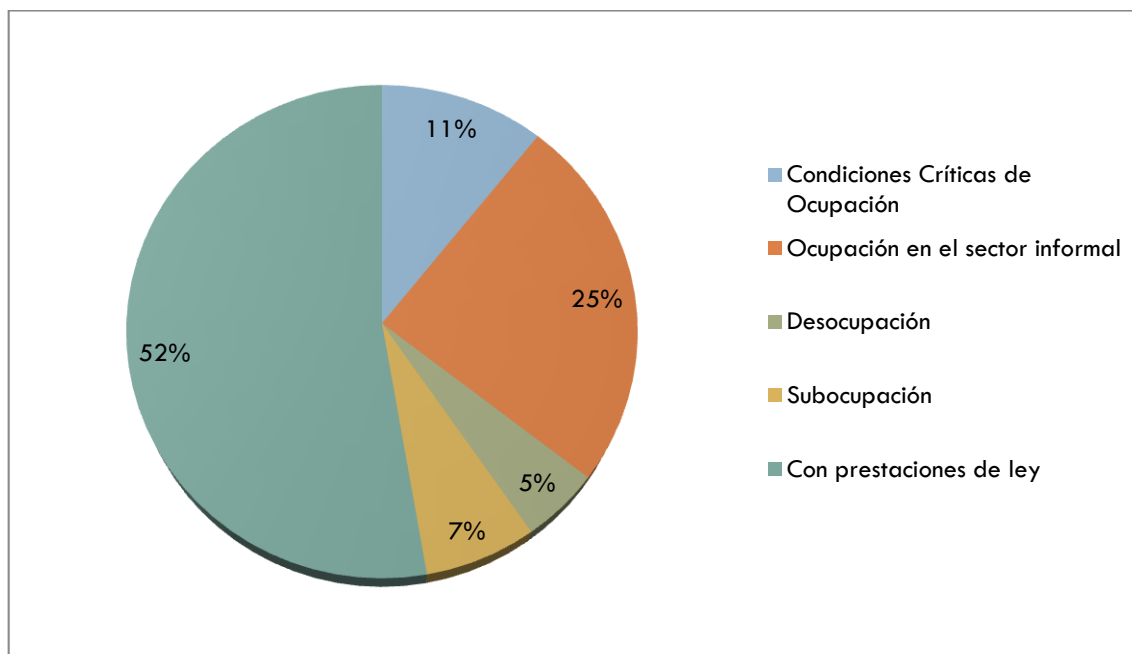
¹²¹ Fuente: INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. [En línea] Disponible en: www.inegi.gob.mx

Por su parte, la tasa de ocupación en el sector informal corresponde al porcentaje de la población ocupada que trabaja para una unidad económica que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que la actividad no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar. La manera operativa de establecer esto, es que la actividad no lleva una contabilidad bajo las convenciones que permiten que sea auditada.

La tasa de desocupación refiere a la población económicamente activa (PEA) que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando trabajo. Por último, la tasa de subocupación corresponde a la población que, estando ocupada, tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite.

Todas las situaciones descritas con anterioridad convergen en el hecho de que, aunque laborando, este segmento de la población no obtiene ni una retribución acorde a las necesidades actuales, ni prestaciones sociales, colocándolo en el mercado informal que no contará en un futuro con un fondo disponible (ya no digamos digno y suficiente) para su retiro (ver cuadro 12).

Cuadro 13. Trabajadores remunerados sin acceso a prestaciones de ley



Fuente: INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Indicadores Estratégicos, cuarto trimestre de 2010*. [En línea] Disponible en: www.inegi.gob.mx

Como se ve, todas estas deficiencias sociales y económicas generadas en el marco del modelo neoliberal, no pueden resolverse únicamente con modificaciones a la ley en materia de pensiones, pues la falta de atención gubernamental a esta problemática sólo conducirá a que aumente la carga asistencial. La población en nuestro país continuará envejeciendo inevitablemente y, si no se disponen de medidas de contención (en particular creación de empleo formal, una adecuada reglamentación de las nuevas formas de contratación, una justa retribución al trabajo desempeñado y un aumento en el ahorro interno) que promuevan, en igualdad de oportunidades, el acceso y permanencia de los trabajadores en el mercado laboral hasta la edad legal exigida para obtener una pensión, e incluso más allá; con la finalidad de que

efectivamente se cumpla con el mandato de ser ellos mismos (en conjunto con los patrones y el Estado) los generadores de los recursos que les serán necesarios para subsistir en la vejez, llegaremos a un panorama en donde sean la nuevas generaciones, particularmente la familia, quienes tengan que responder por el sostenimiento de una población anciana, pobre y sin futuro.

CONCLUSIONES

Como vimos, y de acuerdo al INEGI, el 42.11% de los trabajadores remunerados no reciben prestaciones de ley, consecuentemente no tienen acceso a la seguridad social ni a los beneficios pensionarios, por lo que el cuidado y manutención de los adultos mayores recae en la familia. Ésta se encarga de *las funciones de aseguramiento, redistribución e incluso ahorro, para lo cual se invierte en los hijos, la tierra o el alojamiento para toda la familia. La solidaridad intergeneracional está en el corazón del sistema.*¹²²

La solidaridad, como elemento básico de soporte entre los diversos miembros de una familia, parte de la hipótesis de que los padres educan a los hijos y éstos a la vez se ocuparán de ellos cuando envejezcan, instituyéndose este modelo como un asunto de la vida privada.

Esta situación acarrea la dependencia de los adultos mayores hacia sus descendientes. En otros tiempos, la solidaridad familiar y comunitaria constituía un principio rector que obligaba al auxilio de los necesitados o desprotegidos; la modernidad, con sus nuevas exigencias y de cara a una crisis de valores, le han restado fuerza e importancia. La familia, mayoritariamente la urbana, no ofrece ya un lugar de reposo para los ancianos quienes, al carecer de una

¹²² Guillén Romo, Héctor, *Hacia la homogeneidad de los sistemas de jubilación*, en Comercio Exterior, núm. 1, vol. 50, México, enero de 2000, p. 7.

pensión o percibir en tal rubro una cantidad mínima, son vistos como una carga y relegados a subsistir en condiciones precarias y humillantes.

Al no contar en México con un seguro universal de vejez (en realidad no se cuenta con un sistema universal de seguridad social que proteja al individuo desde el nacimiento hasta la muerte, como lo planteaba Beveridge), la única opción para sobrellevar los embates de la edad y sus consecuencias, así como para lograr independencia financiera, es a través de las pensiones.

La ley del Seguro Social es el marco normativo al cual deben sujetarse los trabajadores de la iniciativa privada en todo lo relacionado al sistema pensionario. La ley de 1973 instituyó el sistema de reparto o fondo común, en donde las cuotas y aportaciones de los trabajadores en activo sirven para sostener las prestaciones en dinero y en especie que otorga el Instituto y que, al momento de dejar de prestar sus servicios, serían cubiertas por quienes ingresaran al sistema.

Este modelo funcionó más o menos bien en sus primeras décadas gracias a que la población trabajadora era joven, al reducido número de jubilados y que la expansión económica estimulaba el aumento de los individuos empleados en el sector formal y que gozaban de seguridad social. A expensas de los entonces crecientes fondos pensionarios, se sufragaron una multitud de actividades y obras como la construcción de teatros, hospitales, el pago de gastos de maternidad; además, hubo malversación de dichos recursos por parte del gobierno y sus funcionarios.

A partir de 1980 y con el cambio al modelo económico neoliberal, se incrementaron el sector informal, la desigualdad social y la aplicación de los nuevos esquemas de contratación laboral que excluyen la seguridad social. A lo anterior, se sumó el envejecimiento de la población, favoreciendo así el detrimento del sistema de reparto y de la calidad de vida de los jubilados, cuyas pensiones se volvían cada día más pequeñas y con menor poder adquisitivo.

Todos estos factores –junto con los argumentos de que los pensionados representarían una enorme carga para los trabajadores en activo y el *inevitable* quebrantamiento financiero del IMSS- se utilizaron para promover reformas a la Ley del Seguro Social, prometiendo a los trabajadores que con la puesta en marcha de un nuevo sistema (mixto) conseguirían grandes beneficios al momento de su retiro a través de la inversión y rendimientos generados por su cuenta individualizada.

Para 1995 se reforma la Ley del Seguro Social poniéndose en marcha en julio de 1997, y se privatiza el sistema de pensiones, sustituyéndolo por un modelo de capitalización individual. Para los trabajadores en transición, es decir, aquellos que comenzaron a cotizar con la ley de 1973 y siguieron con la de 1997, la adhesión a las reglas de una u otra ley es opcional. En el caso de aquellos que iniciaron su actividad laboral al amparo de la nueva ley, ésta es obligatoria.

Las afores tienen a su cargo administrar las cuentas individuales de todos trabajadores que las elijan. Cada cuenta individual está ligada a un solo

trabajador. Mientras el trabajador esté activo, en esa cuenta depositan distintos recursos el gobierno federal, el patrón y el trabajador. La cuenta individual está formada por tres subcuentas: subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, subcuenta de vivienda y subcuenta de aportaciones voluntarias.

Los fondos pensionarios se convirtieron, desde ese momento, en fuente de financiamiento y jugosas ganancias entregadas al sistema financiero. Los derechohabientes, al perder su relación con el Estado, dejan de ser ciudadanos para transformarse en consumidores de los servicios bancarios, en donde las relaciones mercantiles son instituidas entre clientes y corporaciones financieras, dejando de lado temas como derechos sociales y ciudadanía.

El aspecto de mayor importancia en estas reformas fue lo referente a los requisitos que tienen que cubrirse para hacerse acreedor a los beneficios pensionarios, básicamente los referidos a edad y semanas de cotización. Si bien es cierto que se mantuvo la exigencia de tener 60 y 65 años cumplidos al momento de solicitar las pensiones por cesantía en edad avanzada y vejez, respectivamente; también se incrementó el número de semanas cotizadas de 500 (previstas en la ley de 1973) a 1250 para ambos casos, lo que significa que el trabajador debe contar con un empleo formal (con prestaciones sociales) por 2.5 veces más de tiempo, en comparación con la ley anterior.

Ahora bien, es responsabilidad del Estado Social y Democrático de Derecho garantizar -al menos bajo el principio de viabilidad de las condiciones pactadas- la seguridad social, sin deslindar –evidentemente- al asegurado de la

responsabilidad de prever por su futuro. Entonces, debe de garantizarle jurídicamente que las hipótesis previstas en la ley sean viables a las condiciones materiales de existencia en la realidad mexicana

Sin embargo, estas modificaciones no toman en consideración los distintos factores que imposibilitan la consecución de este fin, principalmente el modelo económico neoliberal, en donde el Estado limita su participación en el desarrollo de la seguridad social y favorece la máxima explotación para obtener grandes ganancias.

Por lo tanto, no es social y económicamente factible cumplir los supuestos de la ley para el retiro por edad y cotización en razón de que las condiciones actuales: el aumento en la esperanza de vida; la disminución en los índices de mortalidad y fecundidad; las diversas formas de contratación laboral que redundan en bajos salarios, menores jornadas de trabajo, alta movilidad, periodos de inactividad y desempleo; la inserción en el sector informal de una gran parte de la población a causa de la falta de empleo formal, entre las más importantes; impiden que un trabajador labore en condiciones óptimas y recibiendo prestaciones de seguridad social durante 25 años, periodo mínimo requerido para obtener una pensión.

Por otra parte, tampoco se verifica el principio consustancial de igualdad jurídica y de hecho entre asegurados, en las hipótesis contenidas en la ley del IMSS, acorde a los criterios de edad y semanas cotizadas para el logro de una pensión, por dos razones fundamentales.

La primera es que, en un sistema socialmente justo, todas las personas potencialmente iguales tienen básicamente las mismas posibilidades de acceder a un cierto grado de bienestar social o económico, pero las reformas y la realidad social y económica actual vuelven casi imposible el cumplir con 25 años de cotización al Instituto entre sujetos en igualdad de condiciones (edad, estrato social, educación, etcétera); contrario a lo sucedido con la ley anterior, que al exigir únicamente 500 semanas cotizadas (aproximadamente 10 años) , aunque el trabajador se viera envuelto en cualquiera de los supuestos analizados anteriormente, tenía mayores oportunidades de cumplir con dicho requisito y entonces, el mayor inconveniente sería tener que esperar a cumplir la edad mínima de jubilación (60-65).

La segunda razón es que, aún y cuando cada persona debe recibir efectivamente la misma cantidad del bien social o económico que cualquier otra persona (igualdad de resultados) en igualdad de circunstancias (edad, cotización), el sistema de capitalización individual funciona bajo supuestos que, en la especie, no favorecen este panorama.

En primer lugar, porque las operadoras de fondos responden a las leyes del mercado, invirtiendo los recursos para generar rendimientos que a su vez se reinvierten, todo mediante el pago de comisiones por tal *servicio*. Esto implica que, o se asumen riesgos al momento de invertir para generar una alta rentabilidad, y con ello se puede ganar o perder recursos o, se hace una inversión en instrumentos de bajo riesgo y poca rentabilidad, lo que no

aumentará significativamente los montos aportados. En cualquiera de los dos casos seguirán cobrándose comisiones, que en este país operan sobre saldo y flujo.

Así, el sistema de cuentas individuales funciona bajo la premisa de que es responsabilidad de cada quien ahorrar para su futuro y que quien más ahorre tendrá una mayor pensión al final de su vida laboral. Se *premia*, de este modo, al ahorro con una proyección de mayores beneficios; sin embargo, este supuesto no opera bajo principios de igualdad pues los trabajadores no necesariamente se encuentran en las mismas condiciones de vida y esto redundará en que algunos tal vez puedan aportar voluntariamente un poco más a sus cuentas y otros se queden únicamente con las cuotas obligatorias. Al final, trabajadores que reciban un mismo salario y laboren durante la misma cantidad de tiempo, no obtendrán los mismos beneficios debido a las diferencias existentes en la realidad nacional.

En consecuencia, la protección jurídico-social para los sujetos que se acogen en el régimen de la seguridad social, al momento de su pensión y retiro, a partir de la última reforma a la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) no queda garantizada, ya que el sistema anterior establecía un beneficio definido, es decir, de acuerdo a los factores de edad, cotizaciones y monto salarial, podía saberse exactamente el monto de las prestaciones que se recibirían a un tiempo determinado y de por vida.

En la actualidad, este monto es variable y además de dichos criterios, es necesario integrar otros, como la realización o no de aportaciones voluntarias y la esperanza de vida. Ésta última repercute en que pueda obtenerse una renta vitalicia (mediante una aseguradora y previo pago del seguro de sobrevivencia) o hacer retiros programados con cargo a la cuenta individual; es decir, debemos saber cuando pensamos morirnos para que los cálculos actuariales digan si tenemos dinero suficiente para sobrevivir hasta tal evento. En el caso de que el monto ahorrado no sea suficiente pero sí se tengan las 1250 semanas cotizadas y 60 o 65 años, el gobierno aportará los recursos faltantes para que se reciba una pensión mínima garantizada equivalente a 1 salario mínimo mensual vigente para el Distrito Federal, cantidad que en condiciones de salario real difícilmente podrá cubrir las necesidades de los ancianos, relegándolos a un estado de pobreza y marginación.

Cabe mencionar que con las recientes reformas a la Ley del ISSSTE y su régimen previsional, el Estado también implementó una pensión mínima garantizada para este sector, que exige los mismos requisitos de edad y cotizaciones pero equivalente a dos salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal (artículos 88 al 91 de la Ley del ISSSTE), lo cual deja todavía en una situación de mayor desventaja a los trabajadores de la iniciativa privada frente a los trabajadores al servicio del Estado.

Por último, si no se tuvo la *suerte* y las condiciones de vida y trabajo no permitieron alcanzar las semanas requeridas, con 60 o 65 años cumplidos

quedan únicamente dos opciones: retirar el monto total (y cruzar los dedos) o seguir cotizando hasta alcanzar las 1250 semanas de cotización. En una economía donde no hay la cantidad de empleos formales requeridos por la población y los salarios no son suficientes para cubrir las necesidades básicas, esta última opción es impensable para un anciano que, en la mayoría de los casos, ha quedado privado de una fuente laboral incluso antes de cumplir dichas edades, haciendo imposible colocarse en un trabajo que le permita seguir aportando al Instituto obligándolo, en su caso, a ingresar al mercado informal cuyos ingresos serán insuficientes para continuar en el régimen voluntario.

Un sistema de reparto es sumamente funcional cuando la mayor parte de la población es joven y se mantiene en un empleo estable, aportando puntualmente y durante largo tiempo al Instituto, y en donde las tasas de crecimiento poblacional se mantienen en un nivel medio o alto, pues son muchos los que trabajan y pocos los beneficiarios del sistema, en este caso, de pensiones. Esto incita a los administradores de los fondos a iniciar todo tipo de planes y programas alternativos en materia de seguridad como pudieran ser vivienda, recreación, desempleo, etcétera y también favorece el desvío de recursos y la corrupción. Pero, una vez que el modelo alcanza su madurez –y después de actuar como si la bonanza económica fuera eterna- la tendencia se revierte y entonces son más quienes dependen del sistema que aquéllos que le aportan.

Por razones económicas y políticas, las cuotas obreras no pueden aumentarse más allá de cierto punto; luego, el déficit financiero recae en el Estado, que busca solucionarlo reduciendo el monto de las pensiones, haciendo más difícil obtener pensiones vitalicias por invalidez, aumentar la edad de jubilación o el tiempo de cotización. En nuestro país se optó por este último caso. Sin embargo, este nuevo modelo demuestra que no se previeron los riesgos y contingencias relacionadas con la viabilidad económica del país y las condiciones laborales para que el sujeto cumpla con los requisitos que le impone la ley para su retiro y por lo tanto, el Estado Mexicano no garantiza a los asegurados, bajo el principio de suficiencia, condiciones mínimas de bienestar en su retiro.

Ahora bien, si las consideraciones anteriores se refieren a las dificultades que experimentan los ancianos para seguir en activo o conseguir empleo con el objetivo de alcanzar las cotizaciones necesarias para obtener el beneficio de una pensión (lo que significa necesariamente que su vida laboral o por lo menos la mayor parte se desarrolló en el sector formal), ¿qué hay de todos aquellos individuos que realizaron una actividad productiva todo o la mayor parte del tiempo en el sector informal y que por lo tanto no tienen siquiera la esperanza de acceder a una pensión?.

Aquí radica otro de los grandes problemas en el tema de la igualdad, pues el sistema actual únicamente se compromete con aquellos que por un sinnúmero de razones (inclusive la suerte) tuvieron la atinencia de asentarse en

puestos laborales que proporcionaban beneficios de seguridad social; sin embargo, se olvida de el resto de la población, que aún y cuando fueron productivos toda su vida, no son retribuidos en igual manera.

La justificación obvia es que la informalidad no aporta cuotas de seguridad social y consecuentemente no tiene derecho a recibir beneficios. Sin embargo, ésta es una salida fácil que no atiende a dos factores importantes que propician el trabajo informal: la desregulación de estas actividades por parte del Estado y la insuficiente generación de empleos a nivel formal.

Si el Estado no tiene la capacidad o la voluntad política para resolver estas situaciones generadoras de una evidente desigualdad, ¿por qué no implementar medidas reales para subsanarlas? Un acercamiento posible sería que cumpliera efectivamente su papel rector de la seguridad social de todos los ciudadanos y, en lugar de despilfarrar recursos en programas dirigidos a un sector específico (madres solteras, oportunidades, etcétera) que siguen dejando fuera a gran parte de la población, instituyera una pensión universal, en este caso, de vejez para todos los individuos no integrados a los seguros sociales tradicionales (IMSS, ISSSTE, ISSSFAM).

BIBLIOGRAFÍA

Alarcón Caracuel, *La Seguridad Social en España*, Colección Divulgación Jurídica, Arazandi, Pamplona, 1999.

Amezcu Ornelas, Norahenid, *Nueva ley del ISSSTE comentada: lo que todo trabajador debe saber para defender sus derechos*, México, Gasca-SICCO, 2007, 218 p.

Ander-Egg, Ezequiel, *Léxico de Política*, Caracas, Venezuela, Fondo Latinoamericano de Cultura Popular, 1991.

Arce Cano, Gustavo, *De los Seguros Sociales a la Seguridad Social*, Porrúa, México, 1972.

Aristóteles, *Política*, traducción, prólogo y notas de Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez, "El libro de bolsillo", número 1193, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

Beriain, Josetxo (Comp.), *Las consecuencias perversas de la modernidad: Modernidad, contingencia y riesgo*, Barcelona, Antrophos, 1996, 282 p.

Briceño Ruiz, Alberto, *Derecho mexicano de los seguros sociales*, México, Harla, 1987, 564 p.

Brugada Molina, Clara (coordinadora), *Sistema de pensiones en México: presente y futuro*, México, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, 2004, 103 p.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, trigésima edición, México, Porrúa, 1998.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Comisión de Seguridad Social, *Sistemas estatales de pensiones*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2006, 332 p.

Carrillo Prieto, Ignacio, *Derecho de la seguridad social*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, Serie A: Fuentes b) Textos y estudios legislativos, Núm. 43, 55 p.

Castro, Juventino, *Garantías y Juicio de Amparo*, México, Porrúa, 2000.

Cázares García, Gustavo, *Derecho de la seguridad social*, México, Porrúa, 2007, 571 p.

Coordinación de compilación y sistematización de tesis, *Las garantías de igualdad*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003, 157 p.

De Buen Lozano, Néstor y Morgado Valenzuela, Emilio (coord.), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 188, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, 881 p.

Dehesa Dávila, Gerardo, *Etimología Jurídica*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004, 522 p.

Del Palacio Díaz, Alejandro, *Lecciones de Teoría Constitucional*, México, Claves Latinoamericanas, 1987, 459 p.

Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1995, 991 p.

Ferrajoli Luigi, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, 184 p.

Ferrajoli, Luigi, *Los derechos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001, 391 p.

Fiscella, Sergio, *Estado, ciudadanía y política social: estudio sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones*, Buenos Aires, Espacio, 2005, 122 p.

Freire, Paulo, *La educación como práctica de la libertad*, México, Siglo XXI, 1985.

Fuentes, Mario Luis, *Política social del siglo XXI: retos y perspectivas en México*, México, Porrúa, 2005, 34 p.

García García, Guadalupe Leticia, *Derecho ejecutivo penal. Análisis de la aplicación de la pena en México*, México, Porrúa, 2005, 295 p.

González Roaro, Benjamín, *La seguridad social en el mundo*, México, Siglo XXI Editores, 2003.

González, Héctor, *Puntos finos sobre el seguro social*, México, ISEF, 2006, 203 p.

Ham Chande, Roberto. *El envejecimiento en México: El siguiente reto de la transición democrática*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2003.

Hobbes, Thomas, *Leviatán*; traducción C. Mellizo, Madrid, Alianza, 1995, 3ª reimpresión.

Holzmann, Robert, *Soporte del ingreso económico en la vejez en el siglo veintiuno: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas*, Bogotá, Colombia, Banco Mundial- Mayo I, 2006, 224 p.

Huerta Peña, Jesús, *Las pensiones de vejez y supervivencia. Seguridad social: Planes de pensiones, función de ahorro y del seguro privados*, Madrid, Graficas reunidas, 1960, 382 p.

Jiménez Fernández, Adolfo, *Las pensiones amenazadas*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores, 1999, 118 p.

Luhmann, Niklas, *Sociología del riesgo*, México, Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara, 1993, 285 p.

Martínez González, José Gabriel, *El estado mexicano de bienestar*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, M. A. Porrúa, 2006, 292 p.

Martínez González, José Gabriel, *La Seguridad Social a una década de la reforma de pensiones*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006, 167 p.

Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *La seguridad social en México*, México, Porrúa, 2007, 476 p.

Mesa-Lago, Carmelo, *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

Miranda Valenzuela, Patricio, *Entendiendo las afores: el nuevo sistema de fondos de pensiones mexicano, sistema de capitalización individual*, México, SICCO, 1997, 121 p.

OIT, Administración de la Seguridad Social, 1991.

OIT, *Introducción a la seguridad social*, México, Alfaomega, 1992, 205 p.

Pérez, Alicia (coord.), *La Enciclopedia*, Colombia, Salvat Editores, 2004.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª edición, Madrid, España, Espasa Calpe, 2001.

Rivera Cabello, José María, *Reforma de pensiones en México*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2002, 114 p.

Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, octava edición, México, Porrúa, 1987.

Ruezga Barba, Antonio (compilador), *El Nuevo derecho de las pensiones en América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México y República Dominicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, 2005, 509 p.

Ruezga Barba, Antonio, *Desafíos de la reforma del Seguro Social en México*, México, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, 2005, 159 p.

Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *Las AFORE, El nuevo sistema de ahorro y pensiones*, México, Porrúa, 1997, 149 p.

Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, 5ª edición, México, Porrúa, 2001.

Sánchez Sandoval, Augusto, *Sistemas ideológicos y control social*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, 190 p.

Scholnik, Susana, *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santo Domingo, 2008.

Torres Nafarrete, Javier, *Luhmann: La política como sistema*, México, Fondo de Cultura Económica/Universidad Iberoamericana/UNAM, 2004, 415 p.

Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas*, traducción de J. Pradera, Madrid, Tecnos, 1981.

Vallejo y Arizmendi, Jorge y otros, *Ensayo Bibliográfico de Derecho Constitucional Mexicano y de Garantías, Amparo y Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2da Edición, México, 1998.

Yunes Linares, Miguel Ángel (coord.), *La reforma del ISSSTE: un cambio necesario*, México, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 2009, 531 p.

Zúñiga, Elena, Vega, Daniel, *Envejecimiento de la población de México. Reto del siglo XXI*, Conapo, México, 2004, 78 p.

HEMEROGRAFÍA

Guillén Romo, Héctor, *Hacia la homogeneidad de los sistemas de jubilación*, en Comercio Exterior, núm. 1, vol. 50, México, enero de 2000, p. 7.

León, Francisco, *Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980-1990*, Serie Mujer y Desarrollo, no. 28, Santiago de Chile, 2000, p. 38.

Ordóñez Barba, Gerardo, *El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano*, Región y sociedad, Vol. XIV, no. 24, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2002, p. 125.

Salazar Pérez, Robinson, *Reseña de “La globalización: consecuencias humanas” de Zygmunt Bauman*, Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara, 2002, p. 237, Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. IX, No. 25, septiembre/diciembre de 2002.

LEGISLACIÓN

Agenda de seguridad social 2008: compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2008, 923 p.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley del Seguro Social. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973.

Ley del Seguro Social. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995.

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

Ley Federal del Trabajo.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Aguirre Botello, Manuel, *Series históricas del producto interno bruto de México desde 1896 hasta 2010 transportadas a bases de 1993 y 2003* [En línea], actualización: 20 de febrero de 2011, [citado el 25-03-2011], formato html, disponible en: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/PIBMex.htm>

Caballero Vásquez, *Notas sobre las garantías individuales en México* [En línea], México, sin fecha, [citado 27-09-2009], formato pdf. Disponible en: <http://www.ccm.itesm.mx/dhcs/fjuripolis/archivos/7Caballero.pdf>, p. 255.

Cámara de Diputados, México, *Exposición de motivos. Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* [en línea], México, 07-11-1995, 21-12-1995, [citado 20-12-2009], Formato html, Disponible en Internet: <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=853&nIdRef=1&nIdPL=1&cTitulo=LEY DEL SEGURO SOCIAL&cFechaPub=21/12/1995&cCateg=LEY&cDescPL=EXPOSICION DE MOTIVOS>

Carreras, Francesc de, *¿Hacia un Estado paternalista?* [En línea], sin lugar, 15/11/07, [citado 17-09-2010], formato pdf. Disponible en: Revista de Prensa “Tribuna Libre”: <http://www.almendron.com/tribuna/>, p. 1-2.

Catecismo de la Iglesia Católica. En: http://www.vatican.va/archive/catechism_sp/p3s1c1a7_sp.html, fecha de consulta: 10 de marzo de 2010.

Comité Internacional de la Cruz Roja. En: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/assistance?OpenDocument>, fecha de consulta: 5 de marzo de 2010.

CONAPO, www.conapo.gob.mx

Dean, Matteo (2007, 6 de octubre), *Flexibilidad laboral y precariado* [en línea], La Jornada Sección Opinión, recuperado el 13 de diciembre de 2009 de <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/06/index.php?section=opinion&article=017a2pol>

Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948-998. En: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>, fecha de consulta: 17 de marzo de 2009.

Duana Ávila, D., *Flexibilización laboral, el caso de México* [en línea], en: Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 92, México, 2008, [citado 13-

10-2009], formato html. Disponible en:
<http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx/2008/dda.htm>

Durán, Víctor, *Estado Social de Derecho, Democracia y Participación*, Valle de Bravo, México, 22-25 de abril de 2001, [En Línea]. Disponible en: www.enj.org, fecha de consulta: 28/10/10, p. 15.

INEGI, www.inegi.gob.mx

INEGI, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2009* [En línea], México, 2010, [citado 07-09-2010], formato pdf. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>.

Informe de la Comisión de la Seguridad Social, 89ª Conferencia Internacional del Trabajo, 2001. En <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/com-socd.htm>. Fecha de consulta: 22 de marzo de 2009.

Moix Martínez, Manuel, *El Trabajo Social y los Servicios Sociales. Su concepto* [en línea], Universidad Complutense de Madrid, 2004, [citado 04-05-2010], Cuadernos de Trabajo Social (Núm. 138, Vol. 17, p. 131-141), Formato pdf, Disponible en Internet: <http://revistas.ucm.es/trs/02140314/articulos/CUTS0404110131A.PDF>.

Real Academia Española, www.rae.es

Rosales, Lucía, *Reseña sobre la economía informal y su organización en América Latina* [en línea], Ginebra, Suiza, sin fecha, [citado 22-01-2011], formato html. Disponible en: http://www.global-labor.org/la_economia_informal.htm

INFORMES

Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, *Declaración de Filadelfia*, 10/5/44.

Moreno, Pedro, "*Exposición crítica de los enfoques norteamericanos para el análisis de las políticas públicas*", ponencia presentada en el seminario *Introducción a las políticas públicas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, p. 145.

Naciones Unidas, Asamblea General, Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante su vigésimo quinto periodo de sesiones, 15 de septiembre - 17 de diciembre de 1970, Nueva York, Documentos oficiales, 1971, suplemento núm. 28 (A/8028), resolución 2626 (XXV).