

988



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO:
IMPLICACIONES SOCIALES Y
JURIDICAS

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:

SERGIO GABRIEL VERA GALLARDO



ASESOR:
LIC. RAMON B. RODRIGUEZ MORENO

MEXICO, D. F.

2001

298727



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres:

**Sr. Guillermo Vera Alderete
Sra. María Inés Gallardo de Vera**

**Con infinita gratitud por la confianza
y fe que siempre han depositado en
mí, lo que me animó para llegar a la
culminación de mis más anheladas
metas.**

**A la memoria de mi querido hermano,
amigo y compañero:**

**IGNACIO GUILLERMO VERA GALLARDO
(14-X-1977)**

**A la memoria de nuestra inolvidable
hermana:**

**NORMA GUADALUPE VERA GALLARDO
(27-XII-1944)**

**A la memoria de nuestra adorada abuelita:
CATALINA MIRAMON VELÁZQUEZ
(16-VII-2001)**

A mis diez hermanos:

**Ignacio Guillermo (+)
Norma Guadalupe (+)
Gilberto Alejandro
José Francisco
Claudio Gerardo
Ranulfo Germán
Gonzalo Cruz
Mario Gildardo
Luis Gregorio
Jesús Godofredo**

**Con cariño, respeto, admiración y lealtad; porque
siempre me han apoyado en mis estudios y en cada
una de las diferentes etapas de mi vida.**

A mi compañera:

Ana Luz del Carpio Correro

**Mi eterno agradecimiento por su entrega
y amor con el que concebimos dos hijos
que son el motivo de mi existencia.**

A mis hijos:

Guillermo Antonio y Alan Gabriel

**Que son mi tesoro y lo que más quiero
en el mundo como hijos y como
amigos, por hoy y por siempre.**

A todos mis demás familiares:

Cuñadas, sobrinas y sobrinos

**Como una muestra de mi gran cariño hacia
ustedes, el cual espero sea un pilar para
fortalecer la unidad de nuestra familia.**

**A la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO y a la FACULTAD DE DERECHO (S.U.A.)
Gracias por brindarme la oportunidad de llegar a ser
un Profesional, sentirme útil a la sociedad y estar
orgulloso de ser universitario.**

A mi director de Tesis

LIC: RAMÓN B. RODRÍGUEZ MORENO

**Le dedico este trabajo de
investigación, en reconocimiento y
agradecimiento público por su valiosa
ayuda y dirección profesional.**

**A todos los miembros del H. Jurado,
A la Profa. Lic. Lilia García Morales.
Al Prof. Lic. Oscar Noe Torres Tecotl.**

**Agradezco infinitamente su gran apoyo
Y su gran ayuda en la elaboración de
esta tesis Profesional**

**A mis profesores, amigos
y compañeros:**

**Con quienes compartí siempre
el saber y la amistad, en una larga
jornada de mi vida.**

ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS

AFORES	Administradoras del Fondo para el Retiro.
AIT	Asociación Internacional de Trabajadores.
CEE	Comunidad Económica Europea.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina.
CIEES	Centro de Investigaciones sobre la Seguridad Social.
CISS	Conferencia Interamericana de Seguridad Social.
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
CPJ	Corte Permanente de Justicia.
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.
ICI	Instituto de Cooperación Intelectual.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
INFONAVIT	Instituto de Fomento Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.
ISSSTE	Instituto de Seguridad Social y Servicios de los Trabajadores del Estado.

OIT	Organización Internacional del Trabajo.
OMS	Organización Mundial para la Salud.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
PEA	Población Económicamente Activa.
SDN	Sociedad de Naciones.
SIEFORE	Sociedades de Inversión Especializada de Fondo de Retiro.
STYPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

INDICE

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1	
MARCO HISTÓRICO-CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	13
1.1 Origen, evolución y desarrollo de la seguridad social	13
1.2 El movimiento obrero y el derecho social	18
1.3 Del seguro social a la seguridad social	23
1.4 Marco teórico-conceptual de la seguridad social	29
1.5 Conceptos afines a la seguridad social	31
1.6 Características y principios de la seguridad social	36
1.7 Elementos constitutivos de la seguridad social	40
CAPÍTULO 2	
LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO	51
2.1 Aspectos internacionales de la seguridad social	51
2.2 La seguridad social en la Unión Europea	61
2.3 El Estado de bienestar en Estados Unidos (<i>Welfare State</i>)	73
2.4 La seguridad social en América Latina	78
2.5 La seguridad social y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	84

CAPÍTULO 3
ASPECTOS SOCIALES Y JURÍDICOS DE LA
SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA **88**

- 3.1 El derecho social y la justicia social en México 88
- 3.2 El Estado social de derecho en México 95
- 3.3 El formalismo jurídico y la realidad de la seguridad social 107

CAPÍTULO 4
LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO **119**

- 4.1 Aspectos históricos de la seguridad social en México 119
- 4.2 Orígenes y evolución del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) 131
- 4.3 Las reformas a la seguridad social y sus implicaciones 136
- 4.4 Las Administradoras del Fondo para el Retiro (AFORES) 144
- 4.5 Las Sociedades de Inversión Especializada de Fondo de Retiro (SIEFORE) 150
- 4.6 La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) 153
- 4.7 Orígenes y evolución del Instituto de Seguridad Social y Servicios de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) 155

CONCLUSIONES **158**

BIBLIOGRAFÍA **164**

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como finalidad estudiar la seguridad social en México y sus implicaciones sociales y jurídicas. Consideramos que este es un asunto de suma importancia ya que, como todos sabemos, una de las aspiraciones más preciadas del ser humano ha consistido en tratar de alcanzar mayores niveles de seguridad frente a la incertidumbre que plantea la vida. Es por ello que observamos que uno de los rasgos características de las sociedades ha sido la búsqueda sistemática de fórmulas públicas y organizadas para contrarrestar colectivamente la inseguridad social y económica, la enfermedad el desempleo y otras eventualidades

Desde hace muchos años, también hemos visto como se han desarrollado sistemas de seguridad social que han tratado de responder a las condiciones particulares de cada sociedad en un momento determinado. En ese sentido, se han instaurado sistemas que tienen que ser adaptados a las situaciones siempre cambiantes de la existencia humana y de la vida social.

El propósito fundamental de estos sistemas consiste en proteger al individuo y a su familia de las inestabilidades y las amenazas que de manera natural se presentan en la vida normal de las personas: su muerte, la de sus seres más cercanos, la pérdida del empleo, la enfermedad, los riesgos que se afrontan en la vida laboral y el retiro, entre otras.

Desde esa perspectiva podemos apreciar que la historia de las primeras leyes sobre el seguro social y de sus objetivos no nos deja duda alguna: la seguridad social responde, a satisfacer la necesidad de la clase trabajadora. Sólo basta mencionar, a manera de ejemplo que la legislación social de Bismarck cambió radicalmente la situación de los trabajadores y modificó a fondo las relaciones entre el trabajador y el Estado. Así podemos inferir que el nacimiento de las primeras leyes sobre seguros sociales está ligado históricamente a los problemas planteados por la clase obrera del siglo XIX.

Evidentemente las aspiraciones relativas al seguro y seguridad social surgieron de los grupos sociales que vivían en un estado de inseguridad y que reflejaban con viva agudeza ese sentimiento de carencia, rasgos característicos de la clase obrera.

También es importante no perder de vista que entre el desarrollo social de un país y la evolución de las modalidades, objetivos, y logros de su sistema de seguridad social existe una profunda vinculación. Es por ello que una forma para promover el crecimiento de una población radica en el impulso de su modelo de seguridad social. Ésta es una de las áreas que reclaman la intervención del Estado para conducir su evolución y sobre todo, para cumplir con sus fines de justicia social.

Por todo esto consideramos que, hoy por hoy, la seguridad social es un tema prioritario en la mayoría de los países en los que se está transformando para actualizar sus estructuras y sistemas operativos. Estas transformaciones tienen el fin de hacer frente al nuevo contexto social, económico y demográfico mundial de principios del siglo XXI. Tal es el caso de México.

El Estado mexicano, constituido a partir de 1917, ha tenido como una de sus finalidades esenciales dar respuesta a las aspiraciones sociales que alentaron las luchas históricas que tuvieron lugar en nuestro país. Así que por su naturaleza y origen, el Estado mexicano, ha reconocido y ha asumido el compromiso de procurar bienestar para los más desprotegidos, promover el desarrollo integral y crear condiciones de igualdad de oportunidades. Para garantizar que lo anterior se cumpla el Estado tiene que propiciar un marco jurídico adecuado para la protección de los trabajadores y de sus familias.

Es por ello que hemos escuchado, en reiteradas ocasiones, que para consolidar los fundamentos originales del Estado, el gobierno mexicano tiene como objetivo prioritario impulsar el desarrollo nacional, enfatizando en la justicia social y elevando los niveles de bienestar de los mexicanos.

Hay que aceptar que los mexicanos hemos vivido grandes cambios en su estructura social, económica y jurídica en los últimos cincuenta años. También hemos sido testigos de cambios profundos en las variables de salud, demografía, empleo y retiro en las que se

sustentaron los conceptos y criterios de las instituciones de seguridad social y en las que está sustentado el cuerpo normativo.

Además no hay que perder de vista que México, como el mundo entero, ha sufrido de importantes cambios en las formas de interdependencia económica. Y consecuentemente se han modificado las tendencias de los asuntos relativos a la seguridad social. Se han registrado fluctuaciones en los niveles y variables económicas y sociales. Como podemos suponer todas estas circunstancias han afectado de manera significativa a la seguridad social.

Por todo lo anterior consideramos que el tema de la seguridad social resulta un asunto de gran relevancia. Debido a esta importancia tomamos la decisión de emprender la tarea de realizar la presente investigación que tiene el objetivo general analizar, desde un enfoque social y jurídico, uno de los asuntos de gran actualidad: la seguridad social en México y sus implicaciones tanto en el ámbito de la sociedad, como en el marco legal que la regula. Es importante destacar que este objetivo parte del supuesto de que, al menos en el caso de la seguridad social, lo social y lo jurídico tienen una fuerte vinculación, no podemos separar el uno del otro.

Un primer objetivo particular que pretendemos alcanzar es definir los conceptos que son implícitos al tema, es decir, establecer un marco conceptual que nos ayude a un mejor entendimiento y comprensión de la seguridad social. Pretendemos, entonces, definir la seguridad social y algunos aspectos directamente vinculados a ésta.

El segundo objetivo particular que nos hemos planteado es revisar las políticas sociales en algunos países representativos. Consideramos que los aspectos internacionales también son sumamente importantes ya que esta visión nos permitirá entender que es lo que se está haciendo en otros lugares del mundo. Los estudios comparados a menudo constituyen un instrumento que nos ayudan a destacar los aciertos y los errores, los fracasos y los logros del Estado.

Al tener los puntos anteriores ya bien estructurados, nos hemos propuesto, como siguiente objetivo particular, analizar la seguridad social en México. Es decir, pretendemos destacar los antecedentes históricos de la seguridad social en México y revisar la estructura de las principales instituciones dedicadas al bienestar de los mexicanos.

Un cuarto objetivo particular es destacar la implicación social y jurídica de la seguridad social mexicana. Para ello, consideramos relevante revisar el marco jurídico que pretende regular la responsabilidad del Estado mexicano de otorgar el bienestar a sus ciudadanos.

Estos son los principales objetivos que pretendemos lograr a través del desarrollo de esta investigación. Sin embargo, también debemos dejar claro las premisas que sustentan este trabajo. Entonces, es importante subrayar que las hipótesis que manejamos es que la seguridad social es un instrumento del Estado que ha sido utilizado desde épocas remotas hasta hoy en día. En México se remonta a la época prehispánica, durante su desarrollo y en la actualidad tiene una importante responsabilidad dentro del papel del Estado mexicano. Además la seguridad social tiene como finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. Finalmente a seguridad social es el mejor medio para llevar a cabo los objetivos de política social y económica del gobierno mexicano y satisfacer las demandas y aspiraciones de la población.

Para lograr comprobar estas premisas, el presente trabajo lo de desarrollaremos de la siguiente manera:

En el primer capítulo denominado "Marco histórico-conceptual de la seguridad social" hacemos un recuento general del origen evolución y desarrollo de la seguridad social en el ámbito mundial. Nos referiremos al surgimiento del movimiento obrero y su influencia en el derecho social. Tratamos de explicar la simbiosis entre el seguro social y la seguridad social, al mismo tiempo que proporcionaremos un marco teórico conceptual de la seguridad social y algunos conceptos, características, elementos, fundamentos y principios de la seguridad social. Todo este apartado nos ayudará a entender y comprender los aspectos teóricos de este tema.

En el segundo capítulo "La seguridad social en el mundo" intentamos destacar los aspectos internacionales de la seguridad social. Para ello revisamos las propuestas y aportaciones más notables de la legislación internacional así como los casos específicos de la Unión Europea, Estados Unidos, América Latina y el Tratado de Libre

Comercio con América del Norte, (TLCAN). Es preciso advertir que no se intenta ser exhaustivo y dar un panorama general, sino únicamente proporcionar algunos ejemplos de países o regiones que han implementado una política social que puede servirnos de referencia para el caso mexicano.

En el capítulo tercero haremos una recopilación del pensamiento de algunos destacados juristas mexicanos que nos proporcionan la visión de la importancia de los aspectos jurídicos y sociales de la seguridad social. De tal manera que retomaremos conceptos tan importantes que han sentado raíz en nuestra nación. Conceptos tales como derecho social, justicia social, Estado social de derecho, formalismo jurídico y realidad de la seguridad social.

En el último hablaremos de la evolución de la seguridad social en México. Analizaremos la evolución y transformación de una de las instituciones más importantes de esta actividad el IMSS. Es importante advertir que seleccionamos a esta institución ya que es la más representativa del sistema de seguridad social mexicano. Obviamente sabemos de la importancia del INFONAVIT, de la Secretaría de Salud y otras tantas instituciones que conforman el aparato de la seguridad social mexicano. Con esa salvedad procederemos a revisar las reformas a la seguridad social y sus repercusiones, principalmente en lo que se refiere a la creación de las Administradoras del Fondo para el Retiro AFORES), las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos de Retiro (SIEFORES), y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el retiro (CONSAR).

Finalmente queremos manifestar que nosotros no estamos exentos de este sistema ya que de una forma u otra somos partícipes, por ello este trabajo fue realizado con el afán de contribuir, en una forma muy modesta, al estudio y la investigación de la seguridad social en la cual todos los mexicanos estamos involucrados.

CAPÍTULO I

MARCO HISTÓRICO-CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.1 Origen, evolución y desarrollo de la seguridad social

En primer lugar podemos decir que la evolución histórica de la seguridad social no ha seguido un plan sistemático. Por ello podemos afirmar que su evolución es la síntesis de esfuerzos múltiples tendientes a corregir las consecuencias de los mecanismos económicos, para adaptar los recursos de los individuos o de las familias a sus necesidades, tomando en cuenta las circunstancias que puedan afectar a estos.

La seguridad social se ha ido formando en función del movimiento de ideas que se conjugan con la función de la estructura social, la democracia y las condiciones económicas. Sin embargo, sigue siendo muy limitada la capacidad económica de un individuo y su familia en la lucha contra la adversidad.

En la antigüedad y hasta mediados del siglo XIII, en caso de desgracia, la familia era ayudada por instituciones religiosas, la comuna, el patrón o propietario de las tierras. A pesar de algunos avances mostrados, las instituciones que en el pasado otorgaron alguna prestación a los trabajadores fueron insuficientes frente a los riesgos que los amenazaban. Entre estas instituciones podemos señalar a las gildas, las hermandades, las medidas de los gremios y corporaciones, las obras de caridad de conventos y parroquias y otras entidades religiosas, y las mutualidades.

Todas estas instituciones, ya no bastaban frente al cúmulo de necesidades, frente a la extensa pobreza y el desamparo. La **Ley de Ayuda a los Pobres**, de la Reina Isabel de Inglaterra en 1601, es quizás el primer reconocimiento de la responsabilidad del Estado para con los sectores económicamente más débiles. Esto sería apenas un síntoma de la toma de conciencia de la gravedad de la injusticia social.

Ante las circunstancias de indigencia y retomando la idea de ayuda mutua, entre algunos grupos de trabajadores surgieron incipientes ideas de unirse para hacerles frente a estas situaciones.

En reacción contra estos intentos de asociación, la Revolución Francesa suprimió las corporaciones y prohibió la formación de asociaciones profesionales manifiesta en la **Ley Chapelier**, del 17 de junio de 1791. Pero el desarrollo del maquinismo y la evolución económica que de él resultó, hicieron necesaria la solidaridad entre los trabajadores.

Frente a las iniciativas obreras, aparecen las patronales. Estas últimas fueron inspiradas en el deseo de atraer mano de obra. En esta etapa el Estado no interviene, en virtud de los principios del liberalismo económico, pero el temor público propició la prohibición o restricción del derecho de asociación. El artículo 291 del **Código Penal** aparecido en 1810 y, posteriormente la Ley del 10 de abril de 1834, condicionan la formación de las asociaciones con más de 20 miembros a la autorización gubernamental, en caso contrario se imponían penas muy severas. Así, como podemos apreciar, las primeras agrupaciones obreras fueron hostilizadas por el poder público cada vez que asumían abiertamente un carácter político o constituían centros de resistencia obrera.¹

En el curso del siglo XIX, los países que hoy calificamos de industrializados, pasaron por diversas fases durante y posterior a la revolución industrial, la cual transformó a Europa y más tarde a los demás países del mundo. Aunado a los avances industriales y comerciales, se tuvo que hacer frente a las consecuencias sociales y económicas propias del proceso.

Entonces podemos decir que el acontecimiento más importante de la historia contemporánea lo constituye la llamada Revolución Industrial. Suceso que concatenado al progreso económico e industrial, trajo consigo el surgimiento de la clase obrera, la cual dependía exclusivamente de su salario. Las máquinas cambiaron las condiciones del trabajo y substituyeron el doméstico y manual, por el fabril y mecánico.

¹ Cfr. NETTER, Francis, **La Seguridad Social y sus principios**, Ediciones Sirey, Traducción al español, Arteaga Julio, México, 1982, pp. 15-17

Los antiguos artesanos, dueños de su propio taller, habían desaparecido. Los nuevos no podían adquirir las máquinas por ser demasiado caras y también eran demasiado complicadas para ser instaladas en sus casas.

Surgieron los capitalistas, poseedores de los bienes de capital e instalaron grandes industrias, acapararon las materias primas y contrataron fuerza de trabajo. Su riqueza se acrecentó velozmente, hecho que les confirió un gran poder político.

Paralelo a esto, se desarrolló una numerosa clase obrera fabril o proletariado industrial, la cual vivía la mayor parte de su vida en las fábricas, pues trabajaba de 16 a 18 horas diarias, sin normas higiénicas elementales y los dispositivos de seguridad desconocidos, las mujeres y menores de edad fueron empleados en gran escala.

La industrialización creó toda clase de problemas, entre los cuales la más patente era la pobreza extrema, la indigencia, en frente de la abundancia, de la riqueza. La comunidad, ante esta circunstancia, tuvo que emprender acciones para atenuar dicha pobreza. Por ejemplo, se crearon fundaciones religiosas que proporcionaban refugio provisional y algún sustento.

A partir de estos incipientes comienzos, en algunos países -Francia por ejemplo-, se fue elaborando una legislación que tuvo el mérito de reconocer la responsabilidad del Estado de paliar los sufrimientos de los pobres, no obstante que para algunos el hecho de recibir este tipo de ayuda significaba humillación o pérdida de sus derechos civiles.

La revolución industrial dio origen a diversas categorías de trabajadores, entre ellas los obreros, que dependían por completo de su salario. Si dejaban de percibirlo por quedar desempleados, caer enfermos, sufrir un accidente de trabajo o tener edad avanzada para trabajar, podían verse orillados a la indigencia.

Ante ello, los intentos de la comunidad para protegerlos adoptaron diversas formas: cajas o bancos de ahorro patrocinados por el Estado, disposiciones que imponían a los patrones la obligación de mantener a los trabajadores enfermos o heridos, asociaciones de ayuda mutua que proporcionaban ayuda pecuniaria en la enfermedad y vejez, y pólizas de seguro ofrecidas por compañías privadas.

Asimismo, la industrialización de los países de Europa dio lugar a que gran número de hombres, mujeres y hasta niños, trabajaran bajo las más pésimas condiciones, de que vivieran y murieran en miserable situación.

La moderna edad industrial generó no sólo un vasto incremento de la riqueza, sino también nuevas formas de inseguridad y miseria que debían mitigarse, al paso que asumían nuevas dimensiones algunos antiguos problemas que afectan el bienestar de los individuos y los grupos sociales.²

A fines del siglo XIX aumentaron los conflictos obreros por lo que en Europa se gestionaron formas de intervención del Estado en el terreno social.

En Alemania, el Canciller Otto Von Bismarck estableció en 1883 el primer sistema de seguros sociales a cargo del Estado. Jamás imaginó que cien años después que él creara el seguro social, esa institución se propagaría por todo el mundo y que existieran este tipo de regímenes en 139 países.

El ejemplo de Alemania sobre la instauración de los seguros sociales fue seguido por otros países en Europa a partir de 1887. Este modelo se extiende posteriormente a todo el mundo por medio de la divulgación que realiza la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a partir de 1919.

Al igual que en los países europeos, en América Latina su implementación ayuda a contener parcialmente los conflictos, pero no soluciona el problema de miseria y desocupación.³ A este respecto, la primera legislación de seguros sociales fue dictada en Chile en 1924.⁴

Paulatinamente algunos grupos políticos y sociales dejaron sentir su influencia en las políticas que se aplicaban. En algunos países la

² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, **Informe sobre la situación social en el mundo**, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales de la ONU, New York, 1982, p. 67

³ Cfr. COHEN, Noemí y Gutiérrez, Sara, **Trabajadores y Seguridad Social en América Latina**, IMSS/DAI, México, 1981, p. 35

⁴ Cfr. MALLETT, Alfredo, "1883-1983: Un siglo de seguros sociales", en **Cuestión Social, Revista Internacional del IMSS**, año 1, Nos. 4-5, noviembre-febrero, México, 1983-84, pp. 51-54

reacción fue más rápida que en otros, y ésta evolución recibió un fuerte impulso de las grandes crisis que sacudieron al mundo, en particular los periodos de reconstrucción que siguieron a las dos grandes contiendas mundiales y en el curso de la gran depresión económica de los primeros años del decenio de los 30's.

Poco a poco se organizaron diversos regímenes de prestaciones sociales dirigidas a los trabajadores, hasta que en los países industrializados su cobertura llegó a ser prácticamente total, tanto por lo que se refiere a los grupos de población como a las distintas contingencias que amenazaban los salarios y por lo tanto el nivel y la calidad de vida, de los hombres y mujeres que trabajaban. Y la expresión que se escogió para describir esta nueva situación fue la de seguridad social.

Esta expresión fue utilizada por primera vez en documento oficial en una ley de Estados Unidos, la **Ley de Seguridad Social** de 1935, ésta instituyó regímenes para cubrir sólo los riesgos de vejez, muerte, invalidez y desempleo.

Después se hizo uso de ella en una ley promulgada en Nueva Zelanda en 1938 mediante la cual se unificaron diversas prestaciones de seguridad social existentes y se crearon otras nuevas.⁵

En la denominada Carta del Atlántico, volvió a hablarse de seguridad social. La OIT adoptó rápidamente la expresión, pues entendió que resumía en forma sencilla y clara una de las aspiraciones más profundas de los seres humanos.⁶

En América Latina, las formas embrionarias de lo que hoy se conoce como seguridad social se encontraban ya en ciertos mecanismos de protección utilizados durante la etapa colonial. Sin embargo el origen de las modernas instituciones proviene de propuestas surgidas de los trabajadores durante el siglo XIX, como una defensa ante el avance de las formas capitalistas de producción.⁷

⁵ Cfr. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Seguridad Social: Guía de educación obrera, OIT, Ginebra, 1995. p. 6

⁶ Cfr. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, **Introducción a la Seguridad Social**, OIT, Ginebra, 1984, pp. 1-3

⁷ COHEN, Noemí y Gutiérrez, Sara, *op. cit.*, p.49

1.2. El movimiento obrero y el derecho social

Como hemos mencionado, la lucha del movimiento obrero, se inició a partir de la inconformidad que manifestaron los trabajadores por las condiciones de vida en que se desarrollaban sus actividades tanto en el centro de trabajo, como en la vida cotidiana, esto en el contexto de la Revolución Industrial. Las leyes de protección para los trabajadores habían cobrado poca trascendencia, pues estaban enfocadas en lo que era materia civil,

No es sino hasta el presente siglo que se logró la transformación de la legislación en derecho laboral; creándose éste para resolver un problema humano, el problema de la satisfacción de las necesidades materiales del hombre; aunque es importante señalar que el proceso del derecho laboral nace en el siglo XVIII, época en que se constituyen las tres instituciones que componen lo que hoy llamamos el derecho colectivo del trabajo: la sindicalización, la huelga y las convenciones colectivas. Instituciones concatenadas con la libertad sindical, derecho ineludible de la clase obrera.⁸

El trabajador vendía su fuerza de trabajo donde regía el juego de la oferta y la demanda, lo que colocaba en desventaja al mismo, pues la propia dinámica del capital determinaba que la oferta de trabajo rebasara a la demanda de obreros y ello permitía la fijación de salarios muy bajos, lo que obligaba a trabajar a toda la familia. Las mujeres y niños constituyeron una mano de obra aún más barata y descalificada. También se trabajaban extensas jornadas. Las condiciones tanto de vida, como de trabajo eran pésimas, lo que motivó al movimiento obrero a luchar por un bienestar social.⁹

Además se presentaron los primeros levantamientos obreros que reclamaban la prohibición de las máquinas, inclusive al no lograrlo las destruían. Simultáneamente surgieron cajas de ayuda mutua y clubes obreros, que practicaban la solidaridad y más tarde los primeros sindicatos nacidos de la necesidad de organizar huelgas.

Los primeros sindicatos de carácter local, constituidos con la esperanza de mejorar sus condiciones de trabajo, rara vez duraban y

⁸ COHEN, Noemí y Gutiérrez Sara, *op. cit.*, p. 35

⁹ *Ibidem*, p. 49

sus dirigentes eran, en general personas, sin experiencia. En muchos países cualquier asociación que formara la clase trabajadora con objeto de lograr mejoras era considerada una conspiración.

En Inglaterra, por ejemplo, los sindicatos fueron declarados ilegales por las leyes en 1824. Las actividades de los sindicatos estuvieron sometidas durante muchos años a severas restricciones impuestas por la legislación.

En Francia, el movimiento obrero adquirió fuerza a comienzos del siglo XIX, con un carácter eminentemente político. En 1830 los obreros de París y de Lyon tomaron las armas y se rebelaron contra el poder de sus explotadores.

No obstante, podemos observar que los primeros sindicatos organizados se inclinaron siempre a considerar como una de sus principales funciones la protección de sus afiliados mediante un seguro mutuo.

Aunque la Revolución Industrial llegó a Alemania casi un siglo después, el movimiento sindicalista alemán se inició a partir de los años 1840-50, en que comenzaron a fundarse sindicatos profesionales de carácter local.¹⁰

En 1848 Carlos Marx publicó su **Manifiesto del Partido Comunista**, en el cual alentó a la clase obrera a luchar contra la burguesía. Consideró que el proletariado, por estar ligado a la producción moderna y desarrollarse con ésta era la clase social dirigente del porvenir, su modo de vida y de pensamiento era un resultado de la forma social impuesta por la técnica de ese tiempo, de tipo colectivo. Los trabajadores de todo el mundo tarde o temprano se unirían para derrotar el orden social existente¹¹.

El 5 de agosto de 1862, Carlos Marx organizó una reunión en Londres en la que lanzó la idea de crear comités de trabajadores para intercambiar correspondencia sobre los problemas de la industria internacional.

¹⁰ INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, **La Seguridad Social en el proceso de cambio internacional**, IMSS, Secretaría General, México, 1980, pp. 9-24

¹¹ Cfr. MARX Karl, **Manifiesto del Partido Comunista**, Ediciones de Cultura Popular, México, 1978, p. 83

Esta idea tendiente a restablecer los contactos entre grupos y asociaciones obreras y crear otros nuevos, anticipaba la organización de una asociación de trabajadores de tipo internacional que uniese y coordinara la acción de movimientos nacionales, contribuyendo a su desarrollo.

La unión de todas las fuerzas del proletariado era uno de los objetivos principales de Marx. Así fue como el 28 de septiembre de 1864 se fundó la Primera Asociación Internacional de Trabajadores (AIT), que estaba fundamentalmente bajo su dirección.

Sin embargo, a raíz de la derrota de la Comuna de París y también por la agudización de sus luchas internas, la Primera Internacional fue disuelta en 1876.

Hacia las últimas décadas del siglo XIX aparecieron los partidos socialdemócratas en Europa, que se agruparon en la Segunda Internacional. Su ideología en un principio, era marxista, pero paulatinamente abandonó su contexto revolucionario, para convertirse en reformista y realizar pequeños pero constantes cambios.

Así se inició en París la primera acción internacional en el campo de la protección social, cuya característica principal era la asistencia contra los riesgos sociales. En efecto, en 1889, un congreso internacional de asistencia pública, se realizó con el objeto de establecer los principios que habrían de guiar a aquellas naciones que estuviesen dispuestas a adoptar medidas generales de asistencia social.

Entonces, podemos decir que Alemania fue la que inició el sistema del seguro social, a iniciativa del Canciller Bismarck al percatarse de que existía la posibilidad de un estallido revolucionario que podría atentar contra la tranquilidad del país, ya que las ideas marxistas y socialistas cobraban cada vez más fuerza.

Así, el Estado, según la concepción de Bismarck, tenía la obligación de interesarse a favor de los ciudadanos desamparados y económicamente débiles, lo cual lo hacía partidario de un socialismo de Estado.

La legislación social de Bismarck cambió la situación de los trabajadores y modificó a fondo las relaciones entre el trabajador y el

Estado. Es así como el nacimiento de las primeras leyes sobre seguros sociales está ligado históricamente a los problemas planteados por la clase obrera del siglo XIX.

Asimismo, el surgimiento de los seguros sociales en Europa se encuentra estrechamente ligado, entre otras causas, a la presión directa que la masa trabajadora ejerció sobre el Estado, acción que provocó que éste asumiera una actitud de protección al trabajador y a su familia, garantizándole la seguridad de un ingreso.¹²

La presión del movimiento obrero se fue ampliando en todos los campos: político, económico, social, etc. Fue realmente impresionante, pues la fuerza que adquirió se vio reflejada en las prestaciones que percibió como trabajador, plasmadas básicamente en las leyes de tipo laboral y social.

Entonces, podemos señalar que las aspiraciones relativas al seguro y seguridad social evidentemente surgieron de los grupos sociales que vivían en un estado de inseguridad y que reflejaban con viva agudeza ese sentimiento de carencia, rasgos característicos de la clase obrera.

El concepto de la libertad sindical tiene sus orígenes con el surgimiento de la clase obrera a partir de la Revolución Industrial, ésta tuvo la necesidad de agruparse para tener algún medio de defensa. La libertad sindical como tal, ha sido una conquista paulatina del movimiento obrero, actualmente la libertad sindical ocupa un lugar propio y aparte entre los derechos y libertades fundamentales de la persona humana que competen a la OIT. Es una condición previa indispensable para progresar hacia la justicia social, permite a los trabajadores manifestar sus aspiraciones. Los coloca en mejores condiciones en las negociaciones colectivas al restablecer el equilibrio de las fuerzas entre las partes; es contrapeso benéfico del poder del Estado al dar al obrero la posibilidad de participar en el planteamiento y ejecución de la política económica y social.¹³

¹² INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, *op. cit.*, pp. 26-30

¹³ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Las Normas Internacionales del Trabajo*, Reimpresión realizada por la STyPS, México, 1979, p. 69

Esta libertad sindical tiene sus alcances, en la participación activa, tanto en las políticas sociales de los países, como en los objetivos primordiales de la OIT.

Esta lucha se hizo sentir primero internamente en cada centro de trabajo, se extendió su fuerza de forma paulatina por todo un país y se fue haciendo externa a través de organizaciones internacionales, como la mencionada AIT dirigida por Marx.

Dicha lucha ha venido impactando, reforzada por el movimiento obrero en ejercicio del derecho de la libertad sindical, en la implantación de: jornadas de ocho horas, salarios mínimos y justos de acuerdo a la ocupación o profesión desempeñada, seguridad e higiene en el trabajo, vacaciones, aguinaldo y el derecho a la seguridad social.

Los trabajadores conscientes de la fuerza que supone su gran masa unida, como mencionamos antes, se organizaron en sindicatos e hicieron uso del arma del proletariado, la huelga.

Surgieron por igual las doctrinas sociales, el socialismo, el anarquismo, el marxismo, en tanto que la iglesia en la iniciación de la doctrina cristiana, dicta su primera encíclica social **Rerum novarum** de León III en 1789, que en uno de sus párrafos dice:

Pero entre los deberes de los amos, el primero es dar a cada uno lo que es justo. Sabido es que para fijar conforme a justicia el límite de salario, muchas cosas se han de tener en consideración, pero en general deben recordar los ricos y los amos que oprimir en derecho propio a los indigentes y menesterosos, y explotar la pobreza ajena para mayores lucros, es contra todo derecho divino y humano. Y el defraudar a uno el salario que se le debe, es un gran crimen.¹⁴

Ante ésta situación de peligrosidad social y de debilidad económica nacional, el Estado tiene que cambiar su ideología política, dejando su abstencionismo para tomar acciones de tipo intervencionistas.

Surge entonces la política social, la acción del Estado en protección de la población económicamente activa, a efectos de mejorar sus

¹⁴ DE LAUBIER Patrick, **El pensamiento social de la Iglesia. Un proyecto histórico de León XII a Juan Pablo II**, Instituto Mexicano de Doctrina Cristiana, México, 1986, p. 33

condiciones de trabajo y sus medios de vida, así como a lograr un mejor reparto de la propiedad agrícola, mediante una legislación específica, integrada principalmente por los derechos del trabajo, de la seguridad social y agrario, en el denominador común de derecho social.¹⁵

Ante esto, podemos decir que de la necesidad imperiosa de corregir los desajustes del trato igual de los hombres ante la ley, hizo surgir el derecho social, antítesis del derecho civil tradicional, que supera el concepto de la igualdad del hombre dentro del derecho y establece la protección del desvalido frente a la ley, creando, aunque parezca un contrasentido, el trato desigual que se requiere para obtener la protección de aquellos valores humanos que constituyen el patrimonio personal de las clases sociales marginadas".¹⁶ Más adelante, en los capítulos 3 y 4 hablaremos más en detalle de este derecho social.

1.3. Del seguro social a la seguridad social

El seguro social, como mencionamos anteriormente, surgió, por una parte, como conquista de la lucha del movimiento obrero y, por otra, como una respuesta del Estado a las demandas de la clase trabajadora que asumiendo su papel de benefactor otorga el seguro social y a la vez lo utiliza como instrumento de estabilidad política. En ese sentido es importante que tengamos claro lo que es el seguro social. Por ello, un concepto que nos puede ayudar en esta investigación es el siguiente:

El seguro social es un servicio público que cubre toda pérdida o disminución de ganancia, o aumento de necesidades a la población económica activa, tanto como preserva la salud del trabajador y su familia, por medio de prestaciones en dinero, en especie y en servicios. De aquí que se haya expresado que el seguro social es una institución bio-económica, pues lo mismo garantiza el mantenimiento de la ganancia como la preservación de la salud.¹⁷

¹⁵ Cfr. BERNALDO DE QUIRÓS, Juan, **El Seguro social: su origen, concepto y evolución hacia la seguridad social**, Hemerobiblioteca de seguridad social (CIESS), México, 1974, p. 4

¹⁶ INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, **Marco Conceptual de la Seguridad Social**, IMSS/CIESS, noviembre, México, 1984, p. 16

¹⁷ BERNALDO DE QUIRÓS, Juan, *op. cit.* p. 5

Otro concepto que nos puede ayudar a comprender el significado del seguro social podría ser:

el seguro social es lo opuesto al seguro privado, alguna coincidencia sería la utilización de su técnica financiera. Las diferencias substanciales entre ambos serían las siguientes: el seguro social es obligatorio, no persigue fines de lucro su financiamiento se distribuye entre el trabajador y el patrón o empleador (cotizaciones) y aportaciones complementarias por el Estado; el seguro privado es facultativo o voluntario, es de tipo mercantil y persigue fines de lucro, y la prima o costo es de cargo exclusivo del asegurado.¹⁸

Como señalamos en el punto anterior el primer régimen de seguro social fue instituido en Alemania por el gobierno de Bismarck entre 1883 y 1889. El primer riesgo cubierto fue el seguro de enfermedad, que comenzó en 1883. En 1884 se inició el seguro de accidente del trabajo y enfermedad profesional. En 1889 se creó el seguro de invalidez y vejez; los trabajadores, los empleadores y el Estado participaban activamente en la dirección del régimen en su conjunto. El seguro social por surgir como seguro, se financiaba mediante cotizaciones, en un inicio el único que cotizaba era el asegurado, posteriormente hacían aportaciones los empleadores y el Estado, la afiliación era obligatoria para todos los asalariados a los que estaba destinado: hombres y mujeres, jóvenes y ancianos, cualquiera que fuera su estado de salud.

El principio del seguro fue una expresión de la solidaridad entre los trabajadores -pues las cotizaciones que abonaban todos servían para sostener a cualquiera de ellos en un momento de necesidad, aquí se retoman los conceptos de ayuda mutua y previsión- y del interés que tanto ellos como los empleadores tenían que financiar un régimen que en realidad era beneficioso para ambos. Este esquema. Desde el punto de vista teórico, lo podemos explicar a partir de la Teoría del Ahorro que fundamenta y justifica la adquisición de los seguros. Parte de la idea de que el patrón, así como destina parte de sus ganancias para reparación de sus maquinarias, así debe también amortizar el trabajador para cuando se le presente un problema. El trabajador tendrá así un salario para sus necesidades diarias y uno ahorrado para

¹⁸ BRIONES OLIVOS, Carlos, "Introducción a la seguridad social", en **Cuestión Social, Revista Internacional IMSS**, año 1 No. 1, México, 1983, p. 32

cuando no las pueda cubrir. Esta teoría apunta así hacia la obligatoriedad de los seguros sociales.¹⁹

Pero ¿cómo se da la vinculación del seguro social con la seguridad social? ¿cuál es la diferencia entre una y otra? Carlos Briones Olivos nos resume la simbiosis del seguro social a la seguridad social así:

La actual concepción de los seguros sociales y su incorporación a las legislaciones positivas, es el producto de un largo proceso de desarrollo histórico que culmina con las conocidas leyes de Bismarck sobre seguro de enfermedad (1883) seguro de accidentes del trabajo (1884) y seguro de invalidez-vejez (1889)... la seguridad social se articula en un sistema general o en un conjunto de regímenes especiales, cuya finalidad u objetivo es otorgar bienes y servicios a los miembros de la comunidad que lo necesitan, pero que carecen de los medios para conseguirlos".²⁰

En las primeras tres décadas del siglo XXI, las legislaciones de varios países, especialmente las europeas, incorporaron a sus textos los seguros sociales, para enfrentar algunos riesgos sociales, pero sin que esto significara una elaboración orgánica y sistemática dentro de la concepción general y universal de lo que conocemos hoy como seguridad social. Como ya anotamos es en Estados Unidos de América, en 1935 cuando se dicta la **Ley de Seguridad Social** (*Social Security Act*), cuyos rasgos distintivos son su carácter nacional y la amplitud de su cobertura, aspectos ambos que apuntan al núcleo de la seguridad social.²¹

Durante la segunda guerra mundial especialmente en Gran Bretaña se introdujeron en su legislación, modificaciones sustantivas a los conceptos tradicionales de seguro social. El plan Beveridge introdujo un cambio significativo en la institucionalidad de la época desde que se proyectó un nuevo sistema protector, con amplio contenido en su cobertura, su enunciado no puede omitirse en el desarrollo histórico del proceso de elaboración de lo que actualmente es la seguridad social dada su trascendencia. Seguridad social concebida como un sistema orgánico, universal que protege al conjunto de la población,

¹⁹ *Ibidem*, p. 19

²⁰ *Ibidem*, pp. 30-31

²¹ *Ibidem*, pp. 32-34

sin distinciones. En esta nueva concepción se insertan las medidas de prevención y rehabilitación, el pleno empleo y la política de salud.

Las primeras muestras de lo que sería la seguridad social en América son las leyes de jubilaciones y pensiones surgidas en Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, México y Uruguay en la segunda década del siglo actual, las que después de cubrir a los funcionarios públicos se extiende a los trabajadores particulares y se organizan ya en forma de seguro social. Este seguro de pensiones surge más tarde en Canadá en 1927 y en Estados Unidos en 1935.

Los códigos de trabajo que se iniciaban en América Latina en el año de 1931 en dos países, uno en México y el otro en Chile imponen la protección de la maternidad en garantía de ingresos y asistencia médica en el embarazo, parto y puerperio, protección que sería asumida posteriormente por el seguro social de maternidad.²²

El Estado, la sociedad y el derecho, se conjugan para dar protección al individuo. El seguro social se hace institucional, obligatorio, con una cobertura cada vez más amplia hasta lograr hacerla casi total. La responsabilidad dejó de ser del trabajador y patrón para hacerse compartida. La protección que brinda la institución de seguridad social, con un régimen legal establecido, se extiende así a todos los riesgos de la población, desde su concepción hasta su muerte.²³

La ideología de la seguridad social, ha venido a influir y en algunos casos a modificar el seguro social clásico o tradicional, imponiéndole una naturaleza de integridad, ensanchando su campo de aplicación, transformando su técnica operativa, incrementando sus prestaciones, adaptando su financiamiento y hasta cambiando su gestión.²⁴

La Organización de las Naciones Unidas en uno de sus informes plantea que "se necesitó que una crisis como la Gran Depresión del decenio de 1930 sacudiera a las sociedades industriales para hacerlas comprender la importancia del problema del desempleo. El número de

²² BERNALDO DE QUIRÓS, Juan, *op. cit.*, p. 6

²³ Cfr. MERCADO Flores, Joaquín, **Legislación Latinoamericana comparada de riesgos de trabajo**, IMSS, México, 1978, p. 20

²⁴ Cfr. BERNALDO DE QUIRÓS, Juan, *op. cit.*, p. 13

países con planes de seguro de desempleo se duplicó entre 1920 y 1940".²⁵ Lo que implica el interés que se fue incrementando.

El tránsito de los seguros sociales a la seguridad social, se refleja también en el derecho constitucional en Latinoamérica. Así uno de los principios fundamentales de la seguridad social, el de la universalización, está explícita o implícitamente concebido en las cartas constitucionales. Un ejemplo preciso es la Constitución de México, indica que la Ley del Seguro Social está encaminada a proteger y a lograr el "bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".²⁶

Desde sus inicios el seguro social fue considerado como instrumento indispensable para abatir a la inseguridad, pues remplazaría los ingresos durante los periodos en que se interrumpiera o cuando cesaran definitivamente. Casi enseguida se erigió una segunda columna, el suministro de asistencia médica a los asegurados, y con frecuencia también a sus familiares.²⁷

La finalidad de los primeros regímenes de seguridad social era dar a los hombres y mujeres que trabajaban, una mejor protección que la de la legislación de beneficencia y mantener su nivel de vida por encima de la línea de pobreza. Es a partir de este principio, reforzado por otros que se guió en todo momento la expansión y diversificación de los programas de seguridad social.²⁸

Se hizo imprescindible un avance del viejo modelo de Bismarck del seguro social hacia el modelo inspirado por Beveridge de la seguridad social con cobertura universal. Se hizo esencial el cambio de un concepto a otro, surgió la necesidad de buscar sistemas diferentes de prestaciones y financiamiento. En el cambio cualitativo del seguro social a la seguridad social fue notorio por su transformación, que va desde una base de garantía económica de los medios de subsistencia del trabajador, hasta la promoción en si de una política socioeconómica, que abarca una amplia gama de satisfactores a los requerimientos del bienestar colectivo.

²⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *op. cit.*, p. 68

²⁶ MERCADO Flores, Joaquín, *op. cit.*, p. 24

²⁷ Cfr. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Introducción a la...*, *op. cit.*, p. 21

²⁸ *Ibidem*, p. 143

En el tránsito de los seguros sociales hacia la seguridad social, los primeros pasan a ser un instrumento básico de la seguridad social. Convencionalmente podríamos considerar dos etapas: la primera abarcaría el desarrollo de las instituciones desde fines del siglo pasado hasta 1940; y la segunda comprendería los sistemas más modernos que aparecen en la década de los 40's, cuando empieza, a perfilarse más nítidamente el contenido y alcance de la seguridad social, hasta concebirse como un instrumento de la política nacional.

Estas dos etapas también son evidentes. Valga recordar dos instrumentos internacionales emanados de las conferencias regionales de los países de América miembros de la OIT. En 1936 en la I Conferencia, se logra la **Resolución sobre Principios Fundamentales del Seguro Social** y en la III, en 1966, se adopta el **Programa de Ottawa de Seguridad Social para las Américas**.

En las primeras instituciones de seguro social que se implantan en América Latina, podemos observar en su evolución cronológica las características de sus diferentes grados de desarrollo, de sus bases conceptuales, de su estructuración y de sus formas operativas.

William Beveridge, planteaba que debería existir una estrecha vinculación entre los planes y programas de seguridad social con los de otros sectores, como los de salud y trabajo. La transformación de los seguros sociales en la década de los 40, se debió, entre otros factores a la notable influencia del Plan Beveridge. El estudio de la seguridad social como uno de los objetivos de la reconstrucción de Inglaterra después de la II Guerra Mundial, replanteó las bases de estos organismos y esclareció el concepto, su repercusión fue mundial.

A partir de 1940, los cambios tanto de forma como de fondo en los sistemas de seguridad social, se fue haciendo más notoria, podemos hablar de tres características que significaron más en estos cambios: generalización, obligatoriedad y la aplicación general de la seguridad social para todos los asalariados, excepto en algunos casos a los trabajadores agrícolas, a domicilio, independientes y otros.²⁹

²⁹ PALMERO Zilveti, Olga, *et al.*, **Progresión y avances de la seguridad social en América Latina**, IMSS/IDSS, México, 1980, pp. 21-29

1.4. Marco teórico conceptual de la seguridad social

Para fines de la presente investigación resulta necesario establecer con la mayor claridad posible los conceptos de seguridad social. Así tenemos que el concepto de seguridad social gira en torno al de contingencia social, es decir, de ciertas eventualidades que privan a los individuos o a quienes dependen de estos. Surge con la exigencia de los trabajadores. Se va enriqueciendo con la técnica del seguro social y se complementa con la participación activa y dinámica de los Estados y los organismos internacionales. Este concepto se ha transformado por más de cien años. En este orden de ideas, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en una de sus publicaciones nos refiere que: La seguridad social como concepto universal no fue la invención de un hombre, ni nació y creció espontáneamente, fue en su inicio el resultado de la lucha perenne de los trabajadores asalariados, que veían menoscabada su dignidad humana, al ser tratado su esfuerzo productivo como una mercancía en detrimento de su vida, su salud y decoro personal, cuando la Revolución Industrial del siglo XIX transformó radicalmente las formas de producción y la economía mundial. Es por ello que la conciencia a nivel mundial de la seguridad social va unida necesariamente a la historia de la lucha de los trabajadores por mejores salarios, por una jornada humana que preserve su salud y por la responsabilidad patronal en los riesgos a que están expuestos en el desempeño de su actividad.³⁰

Otro concepto acertado, es el mencionado por Bernaldo de Quirós, quién afirma: La seguridad social, es una institución económica-social, que tanto impulsa la riqueza del individuo como de la sociedad, el desarrollo económico y el bienestar social. De aquí su fundamento en la justicia social. Ideal humano por su forma equitativa de distribución de la riqueza.³¹

Algunos autores nos advierten que la seguridad social, debe ser concebida como teoría, pues al estar nutrida de las corrientes más modernas de solidaridad social, ésta teoría abandona los cauces individualistas de las doctrinas civilistas, incluso va más allá de la

³⁰ CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, Secretaría General, *Historia de la CISS 1942-1994*, CISS, México, 1994, p. 3

³¹ BERNALDO DE QUIRÓS, Juan, *op. cit.*, p. 12

protección a una clase, busca que la seguridad se extienda a todos los individuos, sin cortapisas, donde existan beneficios igualitarios para todos.³²

Otros autores sostienen que la seguridad social expresa un triple contenido: humanista, biológico y económico. ¿Por qué esto? porque proporciona mejores condiciones de vida, salud, y de trabajo, lo que le confiere en último término un carácter integral.³³

Por su parte, la Oficina internacional del Trabajo en su publicación **Introducción a la seguridad social** escribe que: la expresión seguridad social tiene un significado más amplio en unos países que en otros, pero en lo esencial puede interpretarse como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.³⁴

Este concepto resulta congruente con lo enunciado por José Narro Robles, quién sostiene que el propósito fundamental de la seguridad social, consiste en proteger al individuo y a su familia de las inestabilidades y amenazas que de manera natural se presentan en la vida normal de las personas: su muerte, la de sus seres más cercanos, la pérdida del empleo, la enfermedad, los riesgos que se afrontan en la vida laboral y a largo plazo el retiro, pensión o jubilación.³⁵

Finalmente, a partir de lo anterior, podemos señalar que los modelos de seguridad social reúnen una serie de características que definen su perfil central. Entre las más destacadas encontramos las siguientes:

- Es un medio que pretende amparar al individuo frente las contingencias de la vida, además de promover su

³² MERCADO Flores, Joaquín, *op. cit.*, p. 20

³³ BRIONES Olivos, Carlos, *op. cit.*, p. 40

³⁴ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, **Introducción a la...**, *op. cit.*, OIT, p. 3

³⁵ NARRO Robles José, **La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI**, Fondo de cultura económica, México, 1993, pp. 55-56

bienestar y estimular la más completa expresión y desarrollo de sus capacidades;

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

Con esta conceptualización no sería aventurado decir que: la seguridad social es una rama de la política socioeconómica, expresa una noción que la sitúa en una regulación de orden jurídico que se origina en la soberana potestad legislativa que le compete al Estado dentro del poder legislativo. Esta naturaleza jurídica tiene un carácter de contenido subjetivo y objetivo. El primero ubica al individuo como titular de derechos y el segundo, se proyecta en relación con la comunidad.

1.5 Conceptos afines a la seguridad social

Para complementar este capítulo y tener mayor precisión es necesario que mencionemos algunos conceptos que son afines al concepto de seguridad social. Estos conceptos, en muchas ocasiones, son utilizados como sinónimos de seguridad social por lo que resulta pertinente que hagamos su puntual definición.

El concepto de previsión social o protección a los trabajadores se ha ido modificando y enriqueciendo. En un principio la previsión social la fomentaron los mismos trabajadores, la retoma el Estado y de manera

complementaria se establece con el propósito principal de contar con recursos económicos que sean útiles en una contingencia que surja en el futuro. La previsión social la conocemos en cajas de ahorro, políticas laborales conducidas por el Estados y ejercicio activo de organizaciones sindicales luchando siempre por mejoras para la clase trabajadora.

Desde el punto de vista conceptual encontramos que la previsión social, es un conjunto de principios, normas e instituciones que buscan incansablemente la satisfacción de la necesidad presente, no sólo de los trabajadores considerados individualmente, sino también de las comunidades obreras, y más aun de aquellas que únicamente cuentan con su fuerza de trabajo como patrimonio personal y familiar.³⁶

Podemos decir que el origen de la previsión social surgió de la necesidad de proteger a los trabajadores de las enfermedades profesionales y de los accidentes de trabajo, consecuencia de la industrialización masiva que se realizó en Europa, conocida como la revolución industrial³⁷.

Actualmente el Estado ha tratado de perfeccionar esta rica filosofía, al organizar la estructura jurídica y administrativa que ha venido a conformar los sistemas de seguridad social.

Cuando el Estado se constituye como protector de sus nacionales, surge lo que conocemos en la actualidad como beneficencia. La que se proporciona a personas con escasos recursos o en estado de indigencia. Los fondos con que se otorga ésta, provienen generalmente de los impuestos recaudados por el Estado. Existen antecedentes de ésta protección por parte de los poderes públicos a los miembros de un Estado en los imperios de la antigüedad, así lo demuestran los libros de **Manú** en la India, el **Talmud** hebraico, etc.

³⁶ *Ibidem*, p. 17

³⁷ ALANIS Fuentes, Agustín, "La Previsión Social en el Marco de la Administración Pública Laboral", **Revista Mexicana del Trabajo**, núm. 2, México, 1968, p. 59

Con el cristianismo la beneficencia se acentuó en París. San Vicente de Paul contribuyó para la fundación del hospital de los incurables en el año de 1641.³⁸

Posteriormente surgió otra forma de beneficencia, pero ésta era laica y se llamó Beneficencia Filantrópica. Se realizaba no sólo individualmente, sino también por medio de personas jurídico-morales y de ésta manera surgieron sociedades específicas como la *Charity Organization Society*, fundada en Londres en el año de 1869. Dicha organización estaba destinada a mejorar las condiciones del trabajador por medio de prestaciones y servicios sociales.³⁹

Hoy en día ésta forma de protección, la brindan ordenes religiosas, sociedades privadas de protección social y algunos organismos públicos.

Como producto de la Revolución Francesa del año de 1789, surgió la acción del Estado conocida como asistencia social, así lo indica la **Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano** al proclamar que: "Se creará y organizará un establecimiento general de socorros públicos para educar a los niños abandonados; aliviar a los pobres enfermos y proporcionar trabajo a los inválidos que no hubieren podido procurárselo".⁴⁰

En algunos países, en particular los escandinavos, la seguridad social comenzó con regímenes de lo que hoy se llama –asistencia social– financiados por el erario nacional y no mediante cotizaciones de los afiliados. Los ancianos fueron los primeros a quienes se les dio ésta protección, extendiéndose después a los enfermos, inválidos y desempleados.

Por lo general la protección del Estado referente a la asistencia social, fue reemplazada paulatinamente por algún régimen contributivo de seguro social, si bien en algunos países, Australia y Nueva Zelanda por ejemplo, se instauraron regímenes completos de seguridad social mediante la unificación de una serie de programas de asistencia social.

³⁸ NOVELO Méndez Ma. Cristina, **El Derecho a la Seguridad Social en América Latina**, UNAM/Facultad de Derecho, Tesis, México, 1970, p. 9

³⁹ *Ibidem*, p. 10

⁴⁰ *Ibidem*, p. 11

En ciertos países que han implantado el seguro social existe algún tipo de asistencia social que hace las veces de cuerda salvavidas para aquellas personas que quedan excluidas de la aplicación del seguro.

Las principales características de la asistencia son:

- el gobierno nacional o local que administra el régimen sufraga la totalidad de su costo;
- la percepción de las prestaciones es un derecho reconocido por la ley demostrando estado de necesidad;
- al evaluar la necesidad se tienen en cuenta los otros ingresos que percibe la persona y los recursos que posee;
- las prestaciones que se conceden tienen por objeto proteger los ingresos de los beneficiarios;
- por último, la asistencia social, presenta indudables similitudes con la que se lleva a cabo por medio de asistentes sociales, dado que entra en acción sólo al presentarse determinados problemas y que, a diferencia de seguro social, puede ejercerse cierta discreción al fijar el monto de sus prestaciones.⁴¹

Finalmente podemos considerar a la asistencia social como medida transitoria que el Estado proporciona a las clases económicamente débiles mientras puede aplicar integralmente la seguridad social, - considerada ésta como factor determinante del aseguramiento del ingreso y de la distribución equitativa de la riqueza nacional- y llegue a cubrir a la totalidad de la población.⁴²

La historia nos enseña que el hombre generalmente ha vivido en la inseguridad, así, los trastornos que se producen en la vida cotidiana por el desarrollo natural del tiempo, desde el inicio de la vida, éste tuvo necesidad de organizarse para luchar por subsistir. Es decir el hombre tenía que estar en grupo para ayudarse unos a otros, a fin de enfrentar las adversidades, de ésta manera surgió la necesidad de ayuda mutua, que junto con la beneficencia y asistencia social pública

⁴¹ Cfr. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Introducción a la...*, op. cit., pp. 5-6

⁴² GONZÁLEZ Díaz, Lombardo, *Cursillo de seguridad social mexicana*, Universidad de Nuevo León, Monterrey, México, 1959, p. 185

posteriormente fueron indudablemente los verdaderos antecedentes históricos de los seguros sociales.

Debido a los problemas que ha tenido que enfrentar como: los elementos naturales y de las especies, enfermedad, la falta de trabajo, la vejez, la miseria y la muerte; se produce una inseguridad social. Contra ella, los hombres han mostrado preocupación y tienden a superar tales calamidades, principalmente, a través de la ayuda recíproca al vivir en sociedad, tanto en, las sociedades de antaño, como en las modernas.⁴³

Las "sociedades de ayuda mutua", como instituciones específicas, existieron desde la antigua Roma, pero su desarrollo principal se realizó durante el siglo XVII entre los trabajadores urbanos de diferentes lugares especialmente en España, como consecuencia de la aparición en las ciudades de las grandes masas de trabajadores no calificados. Estas sociedades prestaban asistencia médica y ayuda para gastos de entierro.⁴⁴

Conforme iba evolucionando la civilización, surgieron otras agrupaciones de ayuda mutua con objetivos más concretos, siendo de las más antiguas las llamadas "mutualidades" manejadas en Grecia por los grupos *hetairies*, que consistían en "sociedades funerarias", a cuyo cargo estaba el honroso sepelio de sus miembros. Este tipo de instituciones tuvieron tanta repercusión, que han sido consideradas por algunos autores como antecedentes de las pólizas de seguro de vida privado o comercial, que desde su implantación en Inglaterra a fines del siglo XVIII, opera todavía en la actualidad.

En Roma este tipo de organizaciones, manejadas por los *collegia* adquirieron tanta importancia, que el Emperador Marco Aurelio consideró necesario promulgar una legislación especial para su control y, tuvieron tal evolución, que llegaron inclusive hasta un pago global a los familiares del socio muerto.⁴⁵

⁴³ NOVELO Méndez, Ma. Cristina, *op. cit.*, pp. 7-8

⁴⁴ Cfr. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *La Seguridad Social, manual de educación obrera*, OIT, Ginebra, 1970, p. 8

⁴⁵ RAMOS Álvarez, Gabriel, "¿Qué es la Seguridad Social?", *Revista Mexicana del Trabajo*, No. 1, México, 1968, p. 148

En México las primeras mutualidades surgieron en el régimen porfirista, imitando en su estructura a los desaparecidos gremios coloniales. Tenían como principal objetivo la protección para las familias de los trabajadores contra ciertas contingencias que provocaran la falta del jefe de familia.⁴⁶

Diversos países en desarrollo, que históricamente han deseado establecer un régimen completo de seguridad social y optaron por un sistema que a su juicio sería sencillo de administrar, tuvieron como precedente un tipo de caja de previsión del Estado que era un medio para encauzar el ahorro obligatorio. Los trabajadores y también los empleadores pagaban cotizaciones periódicas a la caja que las acreditaba en las cuentas que llevaba por separado para cada trabajador, a las que abonaba igualmente los intereses que generaba.

Las cajas de previsión al obligar a ahorrar periódicamente a fin de hacer frente a contingencias que deben –o en ciertos casos que pueden- presentarse en el futuro, promovieron el concepto de ayuda mutua, no es sorprendente que casi siempre que se estableció una caja de previsión se aclaró que se tenía la intención de transformarla en una caja de seguro social a su debido tiempo.⁴⁷

Actualmente estas cajas, todavía son manejadas por algunas organizaciones sindicales, aseguradoras de tipo privado. Utilizando el mismo sistema de administración. También algunos gobiernos latinoamericanos dentro de sus regímenes de seguridad social, administran paralela o complementariamente cajas de previsión social y conforme se va perfeccionando el sistema de seguridad social como tal, estas desaparecen.

1.6 Características y principios de la seguridad social

Una vez que hemos revisado los antecedentes históricos y proporcionado algunos conceptos de la seguridad social, nos conviene enumerar algunas de sus características. Podemos señalar, grosso modo, que la seguridad social se caracteriza por ser:

⁴⁶ Cfr. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, *El Seguro Social en México*, IMSS, tomo 1, México, 1971, pp. 369-378

⁴⁷ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Introducción a la ... op. cit.*, pp.6-7.

- un régimen que ha retomado y enriquecido a lo largo de sucesos históricos conceptos como: ayuda mutua, beneficencia, derecho y asistencia social, etc.;
- un modelo que pretende amparar al individuo frente a las contingencias de la vida, además de promover su bienestar y estimular la más completa expresión y desarrollo de sus capacidades;
- un instrumento de toda organización social moderna que se diseña y ajusta a las necesidades de una colectividad;
- una respuesta organizada y pública frente a las privaciones y desequilibrios, económicos y sociales, que impone la vida contemporánea y que necesariamente demanda de la participación activa de los individuos que serán beneficiados;
- un compromiso colectivo que permite compartir los riesgos y los recursos de las personas. Su misión supera la simple lucha contra la pobreza y se propone incrementar la calidad de vida, fortalecer la seguridad personal y generar condiciones de mayor equidad;
- un derecho fundamental y un poderoso instrumento de progreso social, que actúa mediante la solidaridad y la distribución de la riqueza que con su trabajo genera una comunidad;
- un fenómeno cuya cobertura o extensión se inicia en las capitales de los países, se extiende paulatinamente a las ciudades más importantes y finalmente hacia las zonas marginadas y a las agrícolas.

En párrafos anteriores mencionamos el concepto de seguro social de forma generalizada. Por ello aquí hablaremos de un “seguro social integral”, es decir enfocado a una idea más amplia, -la seguridad social- la cual se fundamenta en los siguientes principios:

- obligatoriedad, como aseguramiento impuesto en la Ley;
- unificación, como amparo en cualquier estado de necesidad;
- universalidad, como cobertura de toda la colectividad nacional;
- solidaridad, como transferencia económica de sectores pudientes a los necesitados;
- substancialidad, con prestaciones suficientes, oportunas y adecuadas;

- subsidiaridad, con participación financiera decidida en cuanto al ingreso nacional.⁴⁸

La seguridad social, para alcanzar sus propósitos, retoma estos principios para lo cual debe universalizarse e impartir sus servicios a todos los habitantes. Para conseguir la universalización es preciso reformar los sistemas de recaudación, racionalizar los servicios, unificar los sistemas y desarrollar la productividad de los trabajadores del seguro social.⁴⁹ De aquí podemos desprender otros principios importantes como la universalidad, la unidad, la suficiencia, la solidaridad y la internacionalización.

El principio de **universalidad** o universalización impone a la seguridad social la obligación de proteger a toda la población que resulte afectada por alguna contingencia social. La modernización considera a este respecto, programas de seguros sociales para las personas que, en razón de sus ingresos, no están en condiciones de procurarse por si mismas un nivel determinado de protección. Se establecen programas de asistencia social para cubrir necesidades mínimas de ingresos, salud, y responsabilidades familiares, aplicando para tal efecto una política de gasto social en los sectores más desprotegidos. Inclusive cabe reiterar que una de las características de la seguridad social, es la extensión gradual de su campo de aplicación, que se mantiene como una tendencia continua.

Según el de **unidad**, las acciones y programas de la seguridad social constituyen un todo orgánico, cuyo fin último es el logro de mejores condiciones de vida, de salud y de trabajo para toda la comunidad, por lo que el conjunto de beneficios e instituciones se consideran como un todo coordinado.⁵⁰

Dentro del principio de unidad de la seguridad social, la política de los países se lleva a cabo por medio de instituciones gestoras, señaladas en forma general en las correspondientes leyes orgánicas de seguridad social.⁵¹

⁴⁸ BERNALDO DE QUIRÓS, Juan, *op. cit.*, p. 13

⁴⁹ PALMERO Zilveti, Olga, *et al.*, pp. 13-14

⁵⁰ Cfr. CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, Secretaría General, **La Seguridad Social en Chile**, serie monografías 1, CISS, México, 1993, 15-17

⁵¹ MERCADO Flores, Joaquín, *op. cit.* p. 26

La unidad es uno de los principios, que se señalan hoy en día como básicos para la seguridad social. Por otra parte la protección referida a los trabajadores sin distinción de categoría ocupacional y englobados bajo el rubro de asalariados corresponde también a uno de los primeros pasos en materia de generalización en la seguridad social, que más tarde se orienta hacia el principio de universalización.⁵²

Acorde con el principio de **suficiencia**, las prestaciones económicas originadas por pérdida, suspensión o disminución de la capacidad de trabajo y las de salud en caso de enfermedad, deben ser suficientes para atender adecuadamente las necesidades derivadas de dichas contingencias.

El principio de **solidaridad** se identifica, generalmente, con la redistribución de recursos Aspecto que se manifiesta en el antiguo sistema a través de prestaciones de montos uniformes-independientes de los aportes que efectuaran los trabajadores o de transferencias entra beneficiarios, programas e instituciones. En este principio la participación del Estado es importante, ya que, es él que aplica los beneficios mínimos garantizados y están enfocados básicamente en el aspecto de salud, los cuales son dirigidos a la clase baja o a personas que no están protegidas por algún régimen de seguridad social.

La solidaridad social representa todo un esfuerzo colectivo dirigido al mejoramiento social, económico y cultural de los miembros de la comunidad y, en especial, de los marginados y de los grupos desprotegidos. Esto impone a la comunidad la obligación de procurar el bienestar de todos sus miembros como único camino para el fortalecimiento y el progreso de la sociedad, es decir lograr la unidad. Su justificación es la nueva filosofía de la sociedad, contraria a toda idea individualista. En este contexto, el Estado procura dar prioridad a programas como los de alimentación, educación, salud y vivienda.⁵³

El principio de **internacionalización** refleja la proyección del derecho internacional en los sistemas de seguridad social, con un doble objetivo social y económico. Social porque todo individuo inmerso en la sociedad debe gozar sin distinción de los beneficios de la seguridad

⁵² PALMERO Zilveti, Olga, *et al*, *op. cit.*, p. 26

⁵³ Cfr. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, **Marco conceptual de la seguridad social**, *op. cit.*, p. 16

social. Económico porque un Estado que no posea un sistema de seguridad social o tenga un régimen limitado de ella, realiza una competencia desleal en los mercados de producción.

1.7 Elementos constitutivos del sistema de seguridad social.

Como hemos señalado, la seguridad social se concibe como sistema porque está conformada por un conjunto de leyes y normas, las cuales están destinadas a interactuar de manera ordenada para lograr un objetivo y aunque su estructura es muy compleja, se entiende que los elementos que la componen, así como los principios que la rigen, la limitan y la proyectan hacia el porvenir, el fin perseguido y el objetivo propuesto hacia la protección de la sociedad.

Entre los distintos sistemas de seguridad social existen ciertas diferencias, pero hay elementos comunes que los caracterizan y que podemos resumir como sigue:

- la financiación se asegura mediante cotizaciones, que por lo general provienen de empleadores, trabajadores y en ocasiones el Estado participa con un subsidio;
- la afiliación es obligatoria, ya que implica el derecho a otorgar y recibir prestaciones, salvo en algunas excepciones, como lo son la asistencia social y grupos que reciben los beneficios del principio de solidaridad.
- las cotizaciones ingresan en cajas, fondos o instituciones especiales a cuyo cargo está el pago de las prestaciones;
- los fondos que no se requieren para pagar las prestaciones corrientes se invierten a fin de que produzcan ingresos suplementarios;
- una persona adquiere derecho a las prestaciones en virtud de las cotizaciones que ha pagado, sin que deba demostrar para ello carencia de recursos;
- el monto tanto de las cotizaciones como de las prestaciones guarda, a menudo, relación con los ingresos que el afiliado percibe o percibía;
- los regímenes de seguro de accidente del trabajo y enfermedad profesional son por lo regular financiados

en su totalidad por los empleadores, con aporte ocasional de fondos públicos.⁵⁴

El costo de un régimen de seguridad social es la suma de las prestaciones que paga y de sus gastos administrativos y oscila de año en año con arreglo a diversos factores, este último elemento va dando la pauta de la eficiencia o eficacia de un régimen.

De manera general en la mayoría de los países es común estudiar la seguridad social en cinco capítulos o ramas de aseguramiento principales, según el tipo de prestaciones que se brindan:

- vejez, invalidez y muerte;
- enfermedad y maternidad;
- accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
- desempleo; y
- asignaciones familiares".⁵⁵

Para fines de nuestra investigación creemos conveniente utilizar esta división ya que nos parece muy útil y adecuada.

Como hemos podido ver, el financiamiento es uno de los elementos principales para la consolidación y subsistencia de cualquier sistema de seguridad social. Ningún sistema merece denominarse de seguridad social si no puede garantizar, dentro de límites razonables, que estará en condiciones de otorgar las prestaciones que promete cuando deba hacerlo. Antes de instituir un régimen es necesario estudiar a fondo sus métodos de financiación y escoger uno que pueda ponerse en práctica y sea eficaz.

En cuanto el financiamiento es menester decidir como se reunirán los fondos, es decir, si provendrán del producto de los impuestos o bien de cotizaciones que se cobrarán a los trabajadores y empleadores. Regularmente en los países de América Latina el financiamiento tiene participación tripartita es decir aportan: trabajador, empleador y el

⁵⁴ Cfr. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Introducción a la...*, *op. cit.*, pp. 4-5. Véase también Mallet, Alfredo, "1883-1983: un siglo de seguros sociales", *op. cit.*, p. 55. Véase También Oficina Internacional del Trabajo, **Seguridad social: Guía de...**, *op. cit.* p. 7

⁵⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, **Informe sobre la Situación Social en el Mundo**, *op. cit.*, pág. 66

Estado. Como recordamos el seguro social implantado por Bismarck se costeaba mediante cotizaciones de la persona asegurada —el trabajador asalariado en este caso— y de su empleador, a las que venía a agregarse un subsidio del Estado, a esto se le llama participación tripartita.

Los sistemas que cubren a todos los residentes y los servicios de asistencia social se costean mediante impuestos, calculándose la carga impositiva de modo que lo recaudado sea suficiente para hacer frente a los gastos previstos. Los regímenes destinados a grupos limitados de trabajadores, deben financiarse mediante cotizaciones de tipo tripartita o bipartita.

Casi todos los sistemas tienen establecido que las cotizaciones se dividan entre trabajadores, empleadores y Estado, y en algunos casos quienes perciben salarios reducidos pagan un porcentaje menor de estas. Y a veces, cuando el salario es muy bajo la totalidad de la cotización queda a cargo del empleador.

Un factor que afecta la estabilidad en el financiamiento de la seguridad social, son las prestaciones de larga duración. Un ejemplo clásico son: las pensiones de vejez o jubilaciones y las pensiones por invalidez.

Podemos dar las siguientes cifras hipotéticas que sirven para dar una idea simplificada del proceso: si hay 100 pensionados en el primer año, puede haber algo así como 196 en el segundo, 288 en el tercero, 800 en el décimo y 1,000 en el vigésimo año. Con esto nos damos idea del incremento que sufre el costo de la seguridad social en una de sus ramas o prestaciones. También es necesario actualizar de vez en cuando las pensiones en curso de pago para restaurar su poder adquisitivo menoscabado por la inflación. En algunos países la actualización a las pensiones se realiza en forma anual. Otro aspecto que afecta a dicho financiamiento es la edad alcanzada para la jubilación que actualmente se va reduciendo, aunado al de esperanza de vida que año con año aumenta.

En términos generales, existen dos métodos para financiar el seguro de pensiones, de manera que se garantice el equilibrio entre ingresos que son constantes o se incrementan solo con lentitud y egresos que aumentan rápidamente. El primero consiste en cubrir la totalidad del costo futuro de las pensiones que se conceden cada año en el cual se

otorgan. En cuanto al segundo método, del que hay varias modalidades, se basa en la acumulación de capital cuya inversión producirá ingresos adicionales en el futuro.⁵⁶

El otorgamiento de prestaciones van concatenadas a los elementos que integran un sistema de seguridad social. Normalmente el riesgo sufrido por un asegurado, ocasiona pérdida o disminución de la capacidad de trabajo, reflejada en un detrimento de ganancias y por consecuencia, un debilitamiento de la capacidad económica de sostenimiento. Los efectos derivados del evento son negativos y como tales la función socioeconómica consiste precisamente en repararlos.

En lo general las contingencias de enfermedad y maternidad se encuentran consignadas en los sistemas de seguridad social como una sola rama de seguros. La protección de la salud puede considerarse como una rama principal de los seguros sociales, y constituye el aspecto central en torno al cual se enfocan los esfuerzos de todo sistema de seguridad social.⁵⁷

Las contingencias contra las que protegen las prestaciones de seguridad social, son muy diversas, varias características son comunes a muchas de ellas. Con excepción del desempleo, todas están relacionadas con un hecho biológico: enfermedad, lesión, embarazo, vejez, muerte o incremento de la familia con el nacimiento de los hijos. Además todas ponen a prueba la capacidad del trabajador para hacer frente a sus gastos únicamente con los ingresos de su empleo y algunos pueden reducir, interrumpir o hacer desaparecer definitivamente tales ingresos.

La seguridad social es algo que se implanta por etapas, y lo más común es que se inicie con las prestaciones cuya necesidad casi nadie discute: los accidentes de trabajo y enfermedad profesional. Aunque la mayoría de los países industrializados sus regímenes de seguridad social están muy perfeccionados y complejos ninguno de ellos tuvo cobertura total, sino que fue evolucionando.

Todos los sistemas imponen ciertas condiciones que deben satisfacerse para tener derecho a una prestación. La primera, es que

⁵⁶ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Introducción a la..., op. cit.*, pp., 119-145

⁵⁷ PALMERO Zilveti ,Olga, *et al. op. cit.*, pp. 20,116, y 120

se pruebe que ha sobrevenido la contingencia, o que existe un estado de necesidad. En segundo lugar, es menester cerciorarse de que el solicitante está comprendido en la cobertura del régimen o la rama de que se trate. Por último, en la mayor parte de los casos el pago de la prestación depende de que los ingresos del solicitante hayan disminuido o cesado.

Desde el principio se reconoció que, dada la enorme disparidad entre los países en cuanto a las necesidades que reclaman satisfacción y a los recursos disponibles para ello, la cuantía de las prestaciones debía adaptarse con realismo a las limitaciones de orden social y económico existentes en cada uno.

Al igual que en el caso de otras ramas de la seguridad social, la de asistencia médica por lo general cubre inicialmente en los países en desarrollo a un grupo limitado de asalariados, dejándose la extensión de la cobertura para una etapa posterior, agregando que la asistencia médica debe establecerse y ampliarse en estrecha coordinación con un plan nacional de salud y con el ministerio competente.

Las prestaciones de enfermedad se conceden cuando la persona protegida tiene que dejar de trabajar a causa de una enfermedad o lesión de origen no profesional. Esta interrupción del trabajo ocasiona por lo regular una reducción de los ingresos o su suspensión, y el objeto de las prestaciones monetarias es remplazar, en todo o en parte, los ingresos dejados de percibir.

El seguro de maternidad va ligado con el de enfermedad, surge motivado por la preocupación de las mujeres y madres que trabajan, y a la gran participación del sexo femenino que labora en fábricas, talleres, oficinas, etc.

El primer Convenio que se adoptó a este respecto y cuya finalidad era asegurar el sustento y la atención de la madre trabajadora y de su niño durante el periodo que precede y sigue al parto fue el Convenio núm. 3 en 1919, durante la Primera Reunión anual de la Conferencia Internacional del Trabajo. Aunque algunas disposiciones del citado convenio fueron revisadas en 1952, en particular la cuantía de las prestaciones, que pasaron a equivaler como mínimo a los dos tercios

de las ganancias, los principios en que se basan siguen siendo tan válidos hoy como cuando se adoptó el convenio.⁵⁸

Otra rama de seguro, la del accidente de trabajo se dedujo del razonamiento de que toda persona que realiza actividades económicas utilizando máquinas y el trabajo de otros establece una organización que por su índole puede ocasionar lesiones accidentales a los trabajadores y que por consiguiente, debe recaer sobre el empleador la responsabilidad de darles una indemnización en las contingencias prescritas sin que deba plantearse la cuestión de si la lesión es imputable a una falta del empleador, del trabajador o de un tercero.

Desde el comienzo, proporcionar las prestaciones de accidente del trabajo y enfermedad profesional fue una obligación legal del empleador. El tipo y la importancia de estas prestaciones varían según el país, pero lo normal es que consistan más o menos en lo siguiente:

- asistencia médica y hospitalaria
- incapacidad temporal (se pagan los dos tercios del salario)
- incapacidad permanente total
- incapacidad permanente parcial
- casos mortales (se abona una suma única equivalente a 4 años de salario).

La protección de las prestaciones de accidentes del trabajo a cargo del empleador fue extendiéndose por etapas. Comenzó en las actividades económicas más peligrosas, como la industria pesada y la minería, de donde se amplió en cada país a su ritmo, hasta que abarcó a todos los trabajadores expuestos a un riesgo significativo de resultar lesionados en un accidente.⁵⁹

Para el caso de las prestaciones económicas denominadas reemplazo de los ingresos dejados de percibir, se estableció su mínimo en el 60% de las ganancias anteriores y procura disuadir de la imposibilidad de cualquier periodo de espera. En casi todos los países se paga el % referido.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 45-46

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 22-51

Referente a la disminución de las facultades físicas en sus disposiciones destinadas a servir de guía en la elaboración de legislación nacional, los convenios internacionales se refieren a la "perdida de la capacidad para ganar cuando sea probable que sea permanente, o disminución correspondiente de las facultades físicas".

Una vez determinado el grado de incapacidad, el cálculo para las prestaciones económicas suele ser simple. Una incapacidad total da lugar al pago de una pensión de la misma cuantía que las prestaciones que comenzaron a abonarse inmediatamente después de producirse el accidente de trabajo. Si la incapacidad es parcial, la pensión guardará relación con el grado de incapacidad y con la pensión de incapacidad total, en ocasiones se paga una indemnización por única vez.

En ésta misma rama se consideran que las prestaciones a sobrevivientes puede pagarse una pensión, y también una prestación de ayuda para funerales, a los sobrevivientes (según lo defina la legislación de cada país) de un trabajador fallecido a consecuencia de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, en este caso:

- no se toma en cuenta el tiempo que haya estado trabajando
- las prestaciones se otorgan preferentemente a viuda o concubina; después a hijos -si los había-; a padres de éste si estaban a su cargo. Algunos regímenes también protegen, en último lugar a otras personas que dependían de él
- una prestación análoga se concede al viudo, pero normalmente si es inválido
- por la viuda se paga una pensión del 30% del salario correspondiente hasta antes de la muerte
- por cada hijo 15%, si es huérfano de padre y madre 20%
- por cada uno de los padres 20%. Todo limitándose a un 75%.⁶⁰

Otra prestación consignada en los sistemas de seguridad social es la de vejez. La finalidad es pagar una prestación adecuada a las exigencias de determinada contingencia y a las necesidades de determinada persona, pero en ninguna rama de los planificadores han ejercitado su ingenio y su capacidad de análisis con más asiduidad

⁶⁰ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Introducción a la...op. cit.*, pp. 55-57

que en la concepción de regímenes de prestaciones de vejez. A fin de responder a una gran diversidad de circunstancias personales, sociales, económicas, laborales y demográficas, se han ideado cuatro técnicas en el contexto de las prestaciones de vejez:

- Regímenes universales, conceden una pensión a todos los residentes que han sobrepasado la edad prescrita, independientemente de sus ingresos, de su situación laboral o de sus recursos.
- Regímenes de asistencia social, otorgan prestaciones a las personas de edad necesitadas, previa comprobación de sus recursos y de los gastos a que inevitablemente deben hacer frente.
- Regímenes de seguro social, proporcionan prestaciones a sus afiliados de edad, pero con arreglo al tiempo que hayan trabajado o a las cotizaciones que hayan abonado. Aquí se incluyen los sistemas de pensiones recientemente instituidos en países como Argentina, Brasil, Chile y México.
- Cajas de previsión, pagan a sus afiliados a una edad prescrita, una suma única constituida por las cotizaciones que han abonado a la caja y por los intereses devengados por ellas.

La edad que normalmente da derecho a la pensión es un muchos regímenes la misma para hombres y mujeres, pero en otros no, la diferencia suele ser entre tres y cinco años menos para las mujeres. En comparación con los países en desarrollo, la edad es alta en los países industrializados; pues en la mayor parte de los regímenes de los primeros es de 60 años para los hombres, mientras que para los segundos es de 65 y hasta 67 años⁶¹.

La prestación de invalidez, como contingencia cubierta mediante prestaciones monetarias por un régimen de seguridad social, se encuentra con frecuencia agrupada en una misma rama con las prestaciones de vejez y de sobrevivientes. Las disposiciones relativas a estas tres prestaciones presentan una indudable analogía, las mismas tres prestaciones se trataron nuevamente en otro convenio

⁶¹ *Ibidem*, pp. 61 y 64

adoptado quince años después denominado Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes.

Según varias legislaciones nacionales, es posible distinguir entre tres conceptos de la invalidez como contingencia de seguridad social:

- Invalidez física. Pérdida total o parcial de cualquier parte del cuerpo o de cualquier facultad física o mental, independientemente de sus consecuencias económicas o laborales.
- Invalidez profesional. Pérdida de capacidad para ganar, que resulta de la imposibilidad de continuar desempeñando la ocupación que se ejercía anteriormente.
- Invalidez general. Pérdida de la capacidad para ganar, que resulta de la imposibilidad de aprovechar cualquiera de las oportunidades que ofrece el mercado del empleo, aunque se esté dispuesto a cambiar de ocupación y a aceptar un nivel profesional o social más bajo.

Las prestaciones de invalidez no protegían a las personas discapacitadas parcialmente que estaban desempleadas, la OIT comenzó a ocuparse de esta situación, y en 1944 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación núm. 67, sobre la seguridad de los medios de vida, que sentó el principio de que para la concesión de dichas prestaciones debe considerarse la situación del mercado del empleo.

Al igual que en el caso de las pensiones de vejez y de sobrevivientes el derecho a la pensión de invalidez está subordinado al cumplimiento de un periodo de cotización, de empleo o de residencia.⁶²

El seguro de desempleo, como contingencia cubierta por la seguridad social, designa la situación del trabajador que carece de empleo como resultado de circunstancias que escapan a su control y que a consecuencia de ello no percibe ingresos. La seguridad social cubre solo el desempleo involuntario, pero éste no es un concepto sencillo, y

⁶² *Ibidem*, pp. 83-87

no siempre es fácil distinguir nítidamente entre desempleo voluntario e involuntario.

En los últimos años, varios países en desarrollo han comenzado a discutir acerca de la oportunidad de instaurar algún sistema que garantice la seguridad de los ingresos, sobre todo en el caso de desempleo involuntario de los trabajadores sindicalizados del sector industrial, cuyo desarrollo se promueve en todos los países.⁶³ Esta contingencia es cubierta por muy pocos países de América Latina, esto tiene su explicación en las características económicas que distinguen a estos y como ya lo señalamos es difícil distinguir el desempleo involuntario.

En la rama de asignaciones familiares, se considera una prestación destinada a sobrevivientes. En el seguro de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales mencionamos algo relacionado con estas prestaciones, pero es importante aclarar que están referidas específicamente con los accidentes de trabajo. Nos referimos a prestaciones de sobrevivientes cuando el asegurado muere por causa distinta a un accidente de trabajo o enfermedad profesional.

Este tipo de prestaciones se otorga a: viuda o concubina, los hijos, los padres y otros familiares si dependían económicamente del asegurado, cuando este fallece; sea por muerte natural o enfermedad general. Para otorgar este tipo de prestación se tienen que cubrir ciertos requisitos por ejemplo el número de cotizaciones, los años laborados, el estado de salud, la situación económica-social familiar y la edad de los beneficiarios. De igual forma en algunos regímenes se otorgan las mismas prestaciones si la fallecida es la mujer⁶⁴. No debemos perder de vista que las prestaciones de sobrevivientes en el caso de que el asegurado muera por accidente de trabajo o enfermedad profesional, son menos rígidos los requisitos.

Finalmente, con relación a las diferencias que existen en la estructura y organización en los diferentes sistemas, podemos referir que la

⁶³ *Ibidem*, p. 105

⁶⁴ *Ibidem*, p. 75

seguridad social, está a cargo de Secretarías, Ministerios de Estado y Paraestatales.⁶⁵

Con todo este panorama general consideramos que podemos tener los conocimientos básicos y necesarios de un marco teórico conceptual de la seguridad social, por lo que pasaremos a revisar la seguridad social en el mundo.

⁶⁵ MERCADO Flores, Joaquín, *op cit*, p. 174

CAPÍTULO 2

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO

2.1 Aspectos internacionales de la seguridad social

En este segundo capítulo pretendemos ubicar a la seguridad en el ámbito del concierto de las naciones. Por ello, en este apartado, hemos considerado fundamental, en primer lugar, referirnos a los inicios de la legislación internacional en esta materia así como a los principales organismos internacionales que ha sido los promotores de la seguridad social en el mundo, tales como la Sociedad de Naciones (SDN), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). En segundo lugar, haremos un breve repaso de las políticas que se han implementado en la Unión Europea, Estados Unidos, América Latina y en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

Justo es mencionar que la idea de una legislación internacional del trabajo, se debe a Daniel Le Grand (1783-1859), precursor Francés quién entre 1840 y 1853 propuso a varios gobiernos europeos que promulgaran de común acuerdo una misma legislación laboral para acabar con las luchas despiadadas entre competidores. También preparó el terreno con proyectos de leyes internacionales sobre: la jornada de trabajo, la fijación de un día de descanso, el trabajo nocturno, las actividades insalubres o peligrosas y un reglamento especial para menores.

Le Grand murió sin haber visto fructificar sus planes, pero sus ideas fueron retomadas y defendidas por otros. En primer lugar por entidades privadas como los Congresos Internacionales de Beneficencia, que se celebraron en 1856 y 1857, y más tarde por el movimiento sindical, que crecía rápidamente y comenzaba a forjar vínculos internacionales propios.

Estos antecedentes tuvieron como resultado la Conferencia de Berlín celebrada en marzo de 1890 y en la cual se nombró una comisión para

que difundiera la idea de legislar en materia laboral. Se formaron varias organizaciones internacionales con interés en la misma causa. Las organizaciones se reunieron por primera vez en París en julio de 1900 y fundaron la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo, precursora inmediata de la OIT. El cantón suizo de Basilea donó a la Asociación una sede, y la primera Oficina Internacional del Trabajo se inauguró el 1º de mayo de 1901.

La Asociación celebró dos conferencias internacionales en Berna en 1905 y 1906. Participaron en ella trece Estados: Alemania, Dinamarca, España, Gran Bretaña, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Rumania, Serbia y Suiza. La conferencia de 1906 adoptó dos tratados internacionales, uno para prohibir el uso del fósforo blanco, y el otro para reglamentar el trabajo nocturno de las mujeres. Esos fueron los primeros convenios internacionales del trabajo.

En 1913, la Asociación Internacional convocó la tercera Conferencia de Berna, donde se redactaron dos convenios: uno para regular la jornada de trabajo de las mujeres y los menores y otro para prohibir el trabajo nocturno de los niños. Por desgracia, la primera Guerra Mundial estalló antes de que se firmaran los convenios, poniendo así fin a la existencia efectiva de la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo.

Por su parte, la Federación Americana del Trabajo, en 1914, adoptó una resolución en la que solicitaba que los representantes de los trabajadores de los diversos países se congregaran al mismo tiempo y en el mismo lugar que la Conferencia de Paz que se celebraría al final de la guerra, con la intención de presentar propuestas de protección para los intereses de los trabajadores.

En 1916 se celebró una conferencia sindical en Leeds (Inglaterra), bajo los auspicios conjuntos de los movimientos obreros de Francia e Inglaterra. Participaron las delegaciones de Bélgica e Italia. Dicha conferencia propuso que en el tratado de paz se incluyeran garantías para los trabajadores en lo referente a la jornada de trabajo, el seguro social y la seguridad en el trabajo; la creación de una comisión internacional que vigilara la aplicación de esas disposiciones; organizar futuras conferencias internacionales. Por último la

conferencia de Leeds pedía que se creara una oficina internacional del trabajo de carácter permanente.

En 1917, se reunieron en Berna delegados obreros de los Estados de Europa Central y de los países neutrales para formular reivindicaciones que no diferían fundamentalmente de las presentadas por la mencionada Conferencia de Leeds.

Por iniciativa del Partido Laborista y del congreso de sindicatos de Gran Bretaña hubo dos conferencias en Londres, una en febrero y otra en septiembre de 1918. Reclamaron que los trabajadores estuvieran representados en la conferencia de paz, y que se celebrara simultáneamente una conferencia mundial del trabajo y del socialismo⁶⁶.

El pacto de Sociedad de Naciones fue el resultado de una toma de conciencia colectiva, con el propósito de evitar la repetición de desastres como el de la primera Guerra Mundial. Al proyecto final del pacto le antecedieron las sociedades pacifistas los 14 puntos del presidente Wilson y numerosos proyectos de origen gubernamental y privado. Finalmente el proyecto fue sometido a la sesión plenaria de la Conferencia de Paz, que lo aprobó el 28 de abril de 1919. Entró en vigor, el 10 de enero de 1920. El pacto de la SDN constituye la parte primera de los Tratados de Versalles, Saint Germain, Neuvilly, Trianon y Sevres.⁶⁷

En estos Tratados básicamente se pretendía la cooperación internacional entre las naciones, evitar futuras conflagraciones y mantener una paz duradera.

En el **Tratado de Versalles** los miembros originarios fueron los signatarios del mismo. México fue invitado hasta el 18 de septiembre de 1931, por la Asamblea de la SDN. Durante su corta vida surgieron tres organismos especializados convocados por la SDN, la

⁶⁶ Cfr. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, **Las normas Internacionales del Trabajo**, Reimpresión, STPyS, México, 1979, p. 6

⁶⁷ SEPÚLVEDA, César, **Derecho Internacional Público**, Edit. Porrúa, S.A., México, 1976, pp. 283-288

Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Corte Permanente de Justicia (CPJ), y el Instituto de Cooperación Intelectual (ICI).⁶⁸

Durante la Conferencia de Paz en 1919, se nombró una comisión de legislación internacional del trabajo, para que presentara proyectos que se incluirían en el tratado. La comisión sesionó dos meses bajo la presidencia de Samuel Gompers dirigente sindical norteamericano. El texto que redactó pasó a ser, la parte XIII del **Tratado de Versalles** que creaba la Organización Internacional del Trabajo.⁶⁹

Podemos decir que la Sociedad de Naciones fue precursora de la seguridad social, porque en su seno surge la OIT, el cual tiene propósitos más definidos en lo que se refiere a los conceptos de derecho, previsión y seguro social.

Entonces, queda claro que la OIT fue creada de acuerdo con las disposiciones del Tratado de Versalles contenidas en la parte XIII, artículos 387 a 427. En el preámbulo correspondiente a esa parte, se manifiesta que las Altas Partes Contratantes consideran que:

- la paz universal sólo puede basarse en la justicia social;
- la injusticia social priva en una cantidad de países poniendo en peligro la paz; y
- las naciones retardatarias en el terreno social constituyen un obstáculo a los esfuerzos de otros países para mejorar la situación de sus trabajadores.⁷⁰

El artículo 388 del Tratado designaba como órganos principales de la OIT a la Conferencia General; la Oficina Internacional del Trabajo, con sede en Ginebra, que desempeñaría las funciones de Secretaría; y un Consejo de Administración, cuerpo de carácter más limitado que la Conferencia.

Un aspecto novedoso e interesante, es que la representación en sus órganos se dividían en dos grupos: representantes gubernamentales y

⁶⁸ OSMANÇZYK Edmund Jan, **Enciclopedia Mundial de las Relaciones Internacionales y Naciones Unidas**, FCE, México, 1976, pp. 996-997

⁶⁹ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *op. cit.*, pp. 3-6

⁷⁰ SEARA Vázquez Modesto, **Del Congreso de Viena a las paz de Versalles**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1969, p. 145

representantes privados, integrados por el sector patronal y el sector obrero, en una proporción de 50 %.

Entre las funciones principales de este organismo encontramos las de elaborar convenciones y recomendaciones en materia laboral y social. Además controlar la aplicación que los países miembros hicieran de las convenciones concluidas bajo los auspicios de la OIT y que ellos hubieran ratificado.⁷¹

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), surge como organismo heredero de la Sociedad de Naciones. En el período que antecede a la II guerra mundial y durante ésta (1939-1945) a la SDN se le consideró ineficaz para mantener la paz. Después de varias propuestas como la **Carta del Atlántico** (14 de agosto de 1941); la **Declaración de las Naciones Unidas** (1o. de enero de 1942); **Declaración de Moscú sobre Seguridad General** (30 de octubre de 1943); la Conferencia de Teherán (28 de noviembre al 1o. de diciembre de 1943); Propuestas de Dumbarton Oaks en Washington, D.C. (21 de agosto al 7 de octubre de 1944) y la Conferencia de Yalta (4 al 11 de febrero de 1945), se adoptó el texto definitivo en la Conferencia de las Naciones Unidas de San Francisco (25 de abril a 26 de junio de 1945), cuyo resultado fue la **Carta de las Naciones Unidas**, firmada por 51 países participantes el 26 de junio de 1945, entrando en vigor el 24 de octubre del mismo año.

Los propósitos de la ONU, de manera resumida, son:

- mantener la paz y la seguridad internacionales;
- fomentar entre las naciones relaciones de amistad;
- realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos; y

⁷¹ Cfr. SEARA Vázquez, Modesto, **Derecho Internacional Público**, México, Editorial Porrúa, 1974, p. 334 y Osmańczyk, Jan Edmund, *op. cit.*, pp. 1061-1062

- servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.⁷²

Destaca de entre estos propósitos el tercero que se refiere a promover la cooperación internacional en el terreno económico, social, cultural y humanitario, enunciado en el artículo 1 párrafo 3 de la Carta, para lo cual la ONU tiene que coordinar a los países para el logro del mismo. Por lo que respecta a los principios, estos aparecen enumerados en los siete párrafos del artículo 2, entre los más relevantes se mencionan:

- buena fe en el cumplimiento de las obligaciones contraídas de acuerdo con la **Carta**, se recoge aquí un principio a menudo enunciado como válido para todos los tratados y reconocido por el derecho internacional;
- obligación de apoyo a la Organización en las acciones que ejerza de acuerdo a la **Carta**.

La acentuación de los aspectos económico y social en la organización internacional tienen su origen en el convencimiento de que la paz sólo sería posible en un mundo en que los motivos de conflictos se hubieran eliminado. Y los motivos de conflicto no podían eliminarse únicamente por medios políticos, porque eran fundamentalmente económicos y sociales.

Una vez que la justicia social y el desarrollo económico hubieran llevado a un alto grado de bienestar de los pueblos las posibilidades del conflicto habrían desaparecido, o al menos disminuido en forma apreciable. El problema de la paz aparecía así ligado con el bienestar económico. A la ONU se le encomendó entonces ese papel, que pronto iba a constituir la parte más importante de sus actividades.

A la Asamblea General, órgano máximo de la ONU, se atribuye la responsabilidad de esas funciones. Una gran parte de ellas las realiza a través del Consejo Económico y Social, uno de los seis órganos principales de la ONU y subordinado de la Asamblea General, el cual

⁷² La **Carta de San Francisco**, es un Tratado Internacional que consta de 111 artículos, agrupados en XIX capítulos y un apéndice; véase Seara Vázquez, Modesto, *op. cit.*, pp. 81-99 y Osmańczyk Edmund Jan, *op. cit.*, pp. 195-203 y 809-810

es coordinador de los esfuerzos cooperativos, para hacer que avance el bienestar social y económico.

Sus funciones y facultades, según los artículos 61-72 de la Carta son:

- tener a su cargo las actividades económicas y sociales;
- realizar o iniciar estudios, informes y recomendaciones sobre asuntos de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario;
- promover el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos y la observancia de los mismos;
- convocar conferencias internacionales y preparar proyectos de convenciones sobre cuestiones de su competencia para someterlos a consideración de la Asamblea General;
- negociar acuerdos con los organismos especializados, definiendo las condiciones en que esos organismos se vincularán con la ONU;
- coordinar las actividades de los organismos especializados mediante consultas con ellos y haciéndoles recomendaciones;
- consultar con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de asuntos en los que entiende el Consejo.⁷³

El Consejo dentro de su organización cuenta con varias comisiones y órganos subsidiarios. La que consideramos importante para esta investigación es la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Fue creada el 25 de febrero de 1948 con sede en Santiago de Chile y subsedes en la Ciudad de México y Bogotá. Su función, en términos generales, es promover el desarrollo económico de la región, con el fin de elevar el nivel de vida de la población. Ello implica la realización de estudios sobre la situación económica de los países miembros; la concentración y difusión de información; la organización de ayuda técnica y económica y asesoría a los gobiernos. La Secretaría de la CEPAL, está organizada en divisiones y secciones técnicas, entre ellas una de asuntos sociales y de política comercial.⁷⁴

Los redactores de la **Carta de San Francisco**, bajo el concepto de universalidad, idearon un sistema intermedio, en que algunos

⁷³ SEPÚLVEDA, César, *op. cit.* pp. 306-314

⁷⁴ Cfr. SEARA Vázquez, Modesto, **Derecho Internacional..** *op. cit.*, pp. 169-180

organismos internacionales de cooperación, actuarían con cierto grado de independencia como era el caso de la OIT. Los acuerdos de vinculación son concluidos por el Consejo Económico y Social, aprobados por la Asamblea General quien “podrá coordinar las actividades de los organismos especializados mediante consulta con ellos, y haciéndoles recomendaciones”.⁷⁵

La **Carta** también le otorgó al Consejo facultades para crear los organismos que fueran necesarios para la realización de los propósitos de la cooperación internacional. En este contexto podemos entender la continuidad que se le da a la OIT.

Recordemos que de manera cronológica, sobre el origen de la OIT, ya hemos mencionado en la conformación de la Sociedad de Naciones, que aunque sus antecedentes se remontan al siglo pasado, es hasta los Tratados de Versalles donde fue su verdadera creación.

Al surgir la ONU era importante reorganizar y modificar la constitución de la OIT, para adaptarla a las circunstancias de ese momento. En 1944, se reunió en Filadelfia la XXVI Conferencia General de la OIT, en la que se adoptó la llamada **Declaración de Filadelfia**, que precisaba las finalidades de la organización. En 1946 se incluyó como apéndice, en la constitución de la OIT en la XXIX Conferencia General celebrada en Montreal, se aprobaron ciertas enmiendas en su constitución y con esto se transformó en Organismo especializado de la ONU, a partir del 20 de abril de 1948.⁷⁶

Los propósitos y principios de la OIT, se encuentran plasmados en la **Declaración de Filadelfia**. A continuación exponemos los más representativos en materia de seguridad social.

- el trabajo no es una mercancía;
- la libertad de expresión y de asociación son esenciales para el progreso constante;
- la pobreza en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad;

⁷⁵ Artículos 57 y 63, Párrafo 2 de la **Carta**

⁷⁶ SEARA Vázquez, Modesto, **Tratado General de la Organización Internacional**, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, *op. cit.*, pp. 481-484. Texto íntegro de la **Declaración**, véase Edmund Jan, Osmańczyk, *op. cit.*, pp. 391-392

- la lucha contra la necesidad debe emprenderse en forma conjunta y en pie de igualdad por representantes de los trabajadores, de los empleadores y de los gobiernos, tanto a nivel de nación como internacional.

Una paz duradera sólo se logra si esta basada en la justicia social por lo que la Conferencia afirma que:

- todos los seres humanos, tienen el derecho de conseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades;
- lograr las condiciones que permitan llegar a este resultado debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional, propiciando el cumplimiento del objetivo fundamental;
- incumbe a la OIT examinar y considerar a la luz de este objetivo fundamental la política y medidas internacionales, de carácter económico y financiero; y
- cumplir las tareas que se le confían considerando todos los factores económicos y financieros pertinentes, incluyendo decisiones y recomendaciones que sean apropiadas.

La conferencia reconoce la obligación de la OIT de fomentar entre todas las naciones programas que permitan alcanzar:

- el pleno empleo y la elevación de los niveles de vida;
- la disposición en materia de salarios, duración del trabajo, y medidas calculadas a fin de asegurar una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que trabajen y necesiten tal protección;
- la extensión de las medidas de seguridad social para prever un ingreso básico y asistencia médica completa;
- protección adecuada de la vida y salud de los trabajadores; y
- protección de la infancia y de la maternidad.

Ejercer medidas que tiendan a:

- incrementar la producción y el consumo;

- evitar fluctuaciones económicas y sociales en las regiones menos desarrolladas;
- garantizar estabilidad en los precios mundiales; y
- fomentar un comercio internacional de alto volumen.

La Conferencia afirma que los principios enunciados son plenamente aplicables a todos los pueblos y que el desarrollo y avance progresivo, en especial de los países menos desarrollados, deberá ser de interés para el mundo en su conjunto.

En el artículo 2 de la Constitución se enumeran los órganos de la OIT: la Conferencia General, como órgano general representativo; el Consejo de Administración, órgano de gestión; y la Oficina Internacional del Trabajo, órgano permanente administrativo.

La OIT se distingue de los demás organismos internacionales especializados, porque la representación en su Consejo de Administración y Conferencia General, la conforman delegados de los gobiernos, de los patrones y de los trabajadores, de todos los países miembros. Para que los diversos sectores económicos puedan estar allí representados y hacer que conozcan mejor sus intereses y problemáticas.⁷⁷

Por lo que se refiere a la Organización Mundial de la Salud (OMS), uno de los organismos especializados, vinculado a la ONU que tiene una importante labor en el campo de la seguridad social, podemos decir que surgió de la Conferencia Internacional de la Salud, celebrada durante los meses de junio y julio de 1946, en Nueva York. Su Constitución entró en vigor el 7 de abril de 1948 al ser ratificada por 26 miembros, los cuales se han ido incrementando paulatinamente. Por su constitución de carácter sanitario representa la autoridad directiva y coordinadora de todas las actividades. Su objetivo principal es lograr que todos los pueblos del mundo alcancen el nivel de salud más elevado posible.

Sus principales funciones son:

- dirigir y coordinar lo relativo a la sanidad internacional;
- facilitar asistencia técnica cuando se la soliciten;

⁷⁷ *Ibidem*, p. 486

- combatir las enfermedades epidémicas;
- promover la celebración de reuniones internacionales y la conclusión de acuerdos en materia de salud;
- desarrollar, establecer y promover normas internacionales referentes a productos alimenticios, biológicos, farmacéuticos y similares;
- tomar todas las medidas necesarias para alcanzar la finalidad que persigue la organización.

Con este último inciso, se otorga a la Organización una competencia sumamente amplia en materia de salud.⁷⁸

Los programas y actividades de la Organización Mundial de la Salud, están estrechamente vinculados con las de la seguridad social, por ese motivo se considera esta organización precursora en materia de seguridad social.⁷⁹

2.2 La seguridad social en la Unión Europea

Para tener un panorama general de la seguridad social en el mundo, creemos necesario referirnos al caso europeo, ya que nos puede ilustrar lo que la comunidad internacional está haciendo acerca de este tópico. Para referirnos a este tema es importante proporcionar una visión de las políticas sociales y la evolución histórica del Estado de Bienestar. Para ello encontramos un excelente apoyo documental en la obra de Liliana Kusnir.⁸⁰

En primer lugar tenemos que dar algunos antecedentes. En 1950 se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que se constituyó con la firma del tratado de París por seis países: Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo. En 1957 se firmaron los tratados de Roma, con los que se crearon la Comunidad Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Estas dos entidades, junto con la que se creó en 1950, dependían de la Asamblea de las comunidades europeas, que posteriormente dio origen al Parlamento

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 516-518 y Edmund Jan, Osmańczyk, *op. cit.*, P. 829

⁷⁹ Cfr. Jablonska Alejandra, "La política de salud de la OMS: propuesta para los países en vías de desarrollo", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, julio-septiembre, 1993, pp. 91-110

⁸⁰ KUSNIR Liliana, *La política social en Europa*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1996, 190 pp.

Europeo, cuyos miembros fueron nombrados por los parlamentos nacionales.

En 1973 se sumaron Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido y en diciembre de 1976, fue aprobado un acuerdo en el que se establecía que los miembros del Parlamento Europeo debían ser electos por sufragio universal.⁸¹ En 1981 se integró Grecia, y en 1986 hicieron lo propio España y Portugal.

Ese año de 1986, los estados miembros firmaron el **Acta Única Europea** -que reforma los tratados de París y de Roma- en la que los miembros se comprometieron a crear un mercado unificado con libre circulación de personas, capitales, bienes y servicios.

El proyecto retomó fuerza a mediados de los ochenta, con un programa para completar el mercado único europeo para finales de 1992, que incluía remover las barreras no arancelarias que aún existían, y liberalizar completamente el flujo interno de servicios y los movimientos de capital y trabajo. Así, la integración económica se interpretó como una forma para lograr una cooperación política cada vez más cercana.

En diciembre de 1991, en Maastricht, el Consejo Europeo aprobó el tratado de la Unión Europea, que comprendía la unión económica y monetaria, una política externa y de seguridad común y la cooperación en asuntos de justicia y domésticos.

A pesar de la retórica que habla de el "mutuo reconocimiento" de las prácticas nacionales, la construcción del mercado interno en 1992 se llevó a cabo, en gran medida, vía la armonización de leyes y regulaciones nacionales. El Tratado de Maastricht, si se cumpliera puntualmente, cambiaría a la Comunidad de cuatro formas:

- la Comunidad tendría nuevos poderes intervencionistas en áreas como la política social, industrial, tecnológica, de protección de los consumidores, del ambiente, salud y educación. Establecería estándares mínimos comunes, y

⁸¹ Cfr. COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, **El Parlamento Europeo**, Dirección de Información y Relaciones Públicas del Parlamento Europeo, Luxemburgo, 1992, p. 13

bastaría una mayoría calificada para aceptar las disposiciones.

- los miembros de la Comunidad se verían obligados a cooperar en políticas de inmigración y asilo, en el control de las drogas y en la lucha contra el crimen organizado.
- se crearía una política común en materias de relaciones exteriores y seguridad.
- habría un plan detallado y una fecha para la unión monetaria.⁸²

Pero ¿cuáles fueron las propuestas en el ámbito de la seguridad social? En principio, la Unión Europea había acordado la libre circulación de bienes, capitales y servicios. Otro de sus objetivos fue la definición y aplicación de políticas comunes con énfasis en la política social. El desarrollo de las políticas sociales se articuló inicialmente, en tres fases:

- de 1958 a 1972 se centró en la consecución del principio de libre circulación de los trabajadores y se esbozó una política de formación profesional;
- de 1972 a 1974, el Consejo de Ministros de la Unión aprobó un programa de acción social basado en tres objetivos: el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo, la participación de los trabajadores en las distintas actividades de las empresas y la creación de un empleo pleno y mejor; y
- de 1974 a 1986, se aprobó la mayoría de las directivas respecto a la armonización de las legislaciones nacionales referentes a la protección del empleo, la seguridad en el lugar de trabajo y la igualdad en el trato de los trabajadores hombres y mujeres.

A partir de 1986, con el **Acta Única Europea**, se intentó impulsar la política social, añadiendo disposiciones que estimulaban el diálogo

⁸² GUERY Gabriel, "La dimensión convencional de la Europa Social según se desprende del Tratado de Maastricht", en **Revista Internacional del Trabajo**, vol. 112, núm. 2, Ginebra 1993, p. 89

entre los interlocutores sociales y hacían hincapié en la necesidad de la cohesión económica y social de los estados miembros.⁸³

En 1989, se firmó la **Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (Carta Social)** que estableció los principios sobre los que se fundamentaba el modelo europeo de derecho del trabajo y el lugar que ocupaba el trabajo en la sociedad.⁸⁴

La **Carta Social** expresa la voluntad política y el empeño de los países miembros en tomar en cuenta la dimensión social. Se parte del respeto a la naturaleza específica de la política social y de sus objetivos.⁸⁵ Se toma en cuenta la diversidad de los sistemas, las culturas y las prácticas nacionales, así como la competitividad de las empresas.

La política social comunitaria ha cubierto un amplio rango de áreas. Estas incluyen asuntos de salud y seguridad, empleo y trabajo; protección y seguridad social; acciones contra la pobreza y de ayuda a los incapacitados.⁸⁶ En general, ha cumplido con proveer de un marco legal para establecer el diálogo entre los interlocutores sociales, contribuyendo a la definición de los derechos sociales básicos de los trabajadores.⁸⁷

Entre los logros en el plano legal, se encuentran las regulaciones adoptadas en cuanto a la libre circulación de los trabajadores, que conciernen a la coordinación de los sistemas de seguridad social para los inmigrantes provenientes de países comunitarios; la igualdad de trato a hombres y mujeres; y la protección de los trabajadores en

⁸³ COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, **Lo social en la Europa de 92**, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1990, serie documentación europea, p. 15

⁸⁴ COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, **Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores**, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1990, p. 68

⁸⁵ DITCH, John, **Implicaciones sociales y necesidades de información del Acta Europea**, York, Universidad de York, 1992, serie Planificación e investigación, núm. 24, p. 75

⁸⁶ COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, **Realización del mercado interior. Política social de la Comunidad**, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1992, p. 32

⁸⁷ COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, **Salud y seguridad en el trabajo en la CE**, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1990, seri Documentos, p. 13

cuanto a salud y seguridad en el trabajo para prevenir acciones encaminadas a riesgos de *dumping* social.⁸⁸

Aunque la legislación, incluida la **Carta Social**, ha jugado un papel muy importante, se le ha prestado mayor atención a los programas específicos, a estrategias convergentes para la protección social y a actividades de cooperación, como son el apoyo financiero a la capacitación y al empleo. Estos se realizan básicamente a través del Fondo Social Europeo.⁸⁹

También se procura estimular la cooperación entre varios actores de la política social, creando redes de intercambio de información y experiencias entre los países.⁹⁰ Algunos programas comprensivos, además de la creación de redes de información, han proporcionado apoyo financiero a las acciones concretas y a la legislación.

Otra preocupación comunitaria es la pobreza, una realidad compleja y heterogénea que no se reduce a la escasez de ingresos, sino a todo tipo de privaciones.⁹¹ El concepto de exclusión social insiste en el carácter multidimensional del fenómeno y en la diversidad de factores que, combinados entre sí, concurren en el alejamiento de personas, grupos, e incluso, de naciones o regiones, de la participación en los intercambios, prácticas y derechos sociales.⁹²

Entre las causas de las actuales formas de la exclusión social se encuentran: la evolución del mercado laboral, la aparición del desempleo de larga duración y de formas típicas de empleo y la

⁸⁸ COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, **La lucha de la comunidad contra la exclusión social**, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1992, serie Documentos, p. 65

⁸⁹ COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, **Ayuda pública al desarrollo de la CE y sus Estados miembros**, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1990, Serie Europa Información, p. 16

⁹⁰ COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, **Educación y formación**, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1990, Serie Documentos, p. 19

⁹¹ COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, **La ayuda humanitaria de la Comunidad Europea**, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1992, Serie Documentos, p. 23

⁹² COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, **El desafío social**, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1991, Serie Documentos, p. 12

transformación de las estructuras familiares y el aumento de familias monoparentales.⁹³

Los problemas de pobreza y exclusión corren el riesgo de aumentar, debido a que las perspectivas de crecimiento del empleo siguen resultando insuficientes dado el gran número de desempleados, la creciente presión de las migraciones, y las reestructuraciones económicas e innovaciones tecnológicas que incrementan las desigualdades entre las regiones y los sectores de actividad.

La situación que vive la política social comunitaria se encuentra expresada en el **Libro Blanco para el crecimiento, la competitividad y el empleo**. El objetivo de este documento es proponer políticas para crear empleos "... asegurar el porvenir de los sistemas de protección social, amenazados a corto plazo por el deterioro de la proporción entre población activa y población pasiva".⁹⁴

Desde el punto de vista macroeconómico, el documento destaca que la Unión adolece de desequilibrios fundamentales que han generado un círculo vicioso. El gasto público que, sobre todo en el capítulo social, ha alcanzado niveles insostenibles, ha absorbido recursos que podrían haberse destinado a inversiones productivas, ha incrementado los impuestos a los trabajadores y ha encarecido el dinero. El constante aumento de los costos-labores, salariales y de otra índole, debido en gran parte a normativas rígidas, ha obstaculizado la creación de empleos. En consecuencia, han disminuido las inversiones a largo plazo y se ha manifestado en la falta de confianza de los agentes económicos.

De acuerdo a este texto de la Unión Europea, la solución al desempleo no es ni el proteccionismo, ni la emisión monetaria (que provocaría inflación y agravaría el problema), ni la reducción generalizada del tiempo de trabajo (que frenaría la producción), ni la disminución drástica de salarios y protección social (que además de ser una medida socialmente inaceptable, reduciría la demanda interna).

⁹³ Cfr. KONLE-SEIDL, et al, **El espacio social europeo: formas atípicas del empleo y de la duración del trabajo en la Comunidad Europea**, Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, 1990, p. 105

⁹⁴ COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, **Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI**, Libro Blanco, tomo 1, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1993, p. 56

Se considera urgente el restablecimiento de condiciones macroeconómicas estables, que permitan un crecimiento generador de empleo.

La diferencia existente entre las tasas de desempleo en Europa comparada con las que actualmente se registran en Estados Unidos y Japón (11 por ciento de la PEA en la Unión, 7 por ciento en Estados Unidos y 2.5 por ciento en Japón aproximadamente) han despertado interrogantes sobre la posible existencia de un problema específicamente europeo.

La Unión Europea enfrenta realidades de un mundo cambiante:

- en la esfera geopolítica aparecen nuevos países y bloques competidores y, con la caída del comunismo, se abre una posibilidad de crecimiento económico.
- en el marco demográfico la población envejece y las estructuras familiares se transforman.
- en los aspectos de la técnica se ha venido desarrollando una nueva revolución industrial.
- en el área financiera los mercados son interdependientes.

Desde el comienzo de la década de los setenta a los noventa se ha podido observar que el volumen de la riqueza europea aumentó 80 por ciento y el empleo total, a la vez, sólo creció en un 9 por ciento y se elevaron considerablemente las cifras de desempleo. Con respecto a esto último, se plantean tres diferentes tipos de desempleo:

- Coyuntural: ya que los recursos de mano de obra aumentan en un 0.5 por ciento al año aproximadamente y cualquier disminución del crecimiento se traduce inmediatamente en un aumento del desempleo.
- Estructural: debido a el alto costo relativo de la mano de obra que desincentiva la creación de empleos en los servicios y canaliza las inversiones en otras direcciones. Los países europeos han envejecido en cuanto al mercado, la legislación laboral, la política de empleo y la protección social.
- Tecnológico: existe un desfase entre la velocidad del progreso técnico y la capacidad social de absorberlo.

El funcionamiento de la protección social está siendo replanteado en la Unión, para mejorar su eficiencia y aligerar sus costos apelando a una mayor responsabilidad y selectividad. **El Libro Blanco** invoca una solidaridad menos pasiva y más activa.

Solidaridad, antes que nada, entre los que tienen trabajo y los que no lo tienen. Se propone una especie de pacto social europeo en el que se establezca que las nuevas ganancias de la productividad se destinen a inversiones en empresas que promuevan la creación de nuevos puestos de trabajo.

Solidaridad, por otra parte, entre hombres y mujeres, lo que implica conciliar mejor la vida familiar con la profesional y prestar mayor atención a la actividad femenina en el desarrollo de los recursos humanos (servicios sociales, tiempo de trabajo y formación diversificada).

Solidaridad, también, entre las generaciones, pensando en las consecuencias de la evolución demográfica: reducción numérica de las generaciones que llegan a la edad de trabajar.⁹⁵

Todo esto implica que no sólo es necesario luchar contra el desempleo que pone en peligro los regímenes de protección social, sino ampliar la cantidad de trabajo que produce riqueza y financia la solidaridad.

Solidaridad, asimismo, entre las regiones más prósperas y las más pobres, para confirmar la cohesión económica y social como pilar básico de la construcción europea.

En fin, solidaridad para combatir la exclusión social, ya que en la Unión existen 50 millones de pobres. Es necesario combatir una miseria que divide a la sociedad en dos. Los cursos de acción se conocen: la construcción de viviendas sociales, la adaptación de los sistemas educativos para lograr la igualdad de oportunidades, una política activa de empleo que conceda prioridad a la búsqueda de una actividad o de una formación accesible para todos.

⁹⁵ COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, **La Europa de los jóvenes**, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1991, serie Documentos, p. 82

Son muchas las necesidades que actualmente siguen insatisfechas. Son necesidades que corresponden a la evolución de los modos de vida, a la transformación de estructuras y de las relaciones familiares, al aumento de la actividad de las mujeres, a las nuevas aspiraciones de la población anciana.⁹⁶ Nacen de la necesidad de reparar los daños ocasionados al medio ambiente y de rehabilitar los barrios urbanos más desfavorecidos. Tanto la oferta como la demanda de estos nuevos servicios tropiezan con distintos obstáculos.

Por el lado de la demanda se plantea el precio, relacionado con los costos de trabajo. Por el lado de la oferta existe la resistencia a aceptar empleos que se consideran poco dignos, pues son sinónimo de trabajos domésticos y poco calificados. Una forma de solucionar esto puede ser estimular la oferta y la demanda al mismo tiempo.

Nacería así una "economía social" que se beneficiaría, del lado de la demanda, de incentivos como la deducción de los impuestos sobre la renta, o incluso de la emisión local de bonos que podrían sustituir a las prestaciones sociales de las empresas y de las administraciones locales. Del lado de la oferta, de las ayudas clásicas a la creación de empresas, reforzadas, en aquellos casos, en que el empresario se comprometa a dar empleo a antiguos desempleados, y de la formación de las competencias necesarias para estos nuevos oficios.

En síntesis, la política social europea está en un importante periodo debido, principalmente, a tres factores:

- el "Programa de acción social" está llegando a su fin natural, pues la mayoría de las propuestas que ha presentado la comisión ya han sido adoptadas;
- la entrada en vigor, en 1992, del Tratado de la Unión Europea abrió nuevas posibilidades para la acción comunitaria en el campo social, particularmente por otorgarle un papel especial a los interlocutores sociales;
- la cambiante situación socioeconómica, reflejada en los niveles de desempleo, requiere un nuevo enfoque sobre la relación entre las políticas sociales y económicas nacionales.

⁹⁶ cfr. CANTILLON Bea, "Cambio sociodemográfico y seguridad social", en **Revista Internacional de Seguridad Social**, vol. 44, parte 4, Ginebra, 1991, p. 83

En los estados miembros existe la inquietud ciudadana de que, contrario al objetivo de asegurar que el progreso económico vaya junto con el progreso social (Tratados de Roma y Maastricht), el impacto del proceso de integración sea una nivelación hacia abajo de los estándares sociales. Esto se refleja en el temor de que la creación de un mercado único abra las puertas a prácticas de *dumping social*. Pero al mismo tiempo, existe la preocupación de que una acción a nivel europeo se pueda convertir en un pretexto que lesione los niveles de la protección social a nivel nacional.

Sin la adopción de medidas radicales para crear empleos, recuperar el crecimiento y abrir sus mercados, Europa enfrentará graves problemas socioeconómicos y políticos, advierte el Poder Ejecutivo de la Unión Europea (1993). Asimismo, afirma que la economía continental está en su peor momento desde la crisis petrolera de los años setenta, con un desempleo que en 1994 llegó a los 20 millones de personas y mínimos niveles de crecimiento.

La Unión Europea planteó que es necesario adoptar medidas radicales para crear empleos, recuperar el crecimiento y abrir mercados. Para ello se establecieron cuatro medidas básicas para salir de la actual crisis:

- la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT como vía para reactivar la productividad y el crecimiento;
- contracción salarial;
- reducción de 2 a 3 puntos de las tasas de interés en Alemania, y
- una mayor coordinación monetaria.⁹⁷

Asimismo, se planteó en el seno de la Unión Europea la necesidad de crear en los próximos años unos 15 millones de nuevos empleos, a fin de reducir a la mitad la actual tasa de desocupación.

Se dice que sólo con la aplicación coordinada de todos y cada uno de los elementos, Europa podría recuperar su liderazgo económico en este principio del siglo XXI y estar en condiciones de enfrentar la competencia de los mercados norteamericanos y asiáticos.

⁹⁷ KUSNIR Liliana, *op. cit.*, p. 173

También se solicitó mayor flexibilidad del mercado laboral mediante la reducción de impedimentos estructurales, y se recomendó también el incremento de las tasas de inversión en varios puntos porcentuales.

En cuanto a los sindicatos que cada vez se movilizan en contra de la "flexibilidad", debido al temor de despidos masivos y al recorte de prestaciones, el informe pidió "solidaridad" a todos los grupos sociales para salir del abismo y distribuir en forma más justa las cargas. Propuso concretamente una moderación salarial, de tal manera que los sueldos puedan crecer un punto porcentual menos que la tasa de productividad.

Esta medida cumpliría con el doble objetivo de incrementar la rentabilidad, y al mismo tiempo permitir un incremento general de la oferta y la demanda. El informe exigió de manera específica a los sindicatos abandonar "el conflicto y la coerción" para sustituirlos por "la solidaridad y la participación".

La Unión Europea propuso mayor flexibilidad fiscal para las empresas y las invita a hacer más equitativa su política de contrataciones al dar mayor espacio a mujeres, jóvenes e inmigrantes.

Las propuestas subrayan la lucha contra el desempleo estructural, cuya modificación depende del establecimiento de nuevos sistemas de empleo. El **Libro Blanco**, considerado clave para salir de la crisis, propone un análisis de la evolución de la economía, un examen crítico de las condiciones necesarias para el crecimiento y la competitividad, así como de los sistemas de empleo.

Propone, concretamente, una serie de inversiones en tecnología y grandes redes transeuropeas, el reforzamiento del tejido de la pequeña y mediana empresa y una evolución de los salarios compatible con la estabilidad de los precios, medidas que permitirán la reactivación económica europea al mismo nivel que tuvo en 1985-1990.

El diseño de políticas razonables, que tengan en cuenta estos elementos, permitirán un crecimiento económico de 2.5 o 5.0 por ciento del PIB y la creación de 15 millones de empleos. Es importante considerar que el crecimiento económico de la CEE se sitúa este año

en torno al 1 por ciento y existen 17 millones de desempleados que corresponden al 11 por ciento de la población activa.

En un primer momento, los doce países de la Unión Europea expresaron sus diferencias sobre el plan que entregó el Poder Ejecutivo del organismo representado por Jacques Delors para abatir el desempleo y relanzar el crecimiento de la productividad. La mayoría de los estados miembros consideraron que era ilusorio pensar que fuera posible crear 15 millones de empleos. Por otra parte especialmente el *Bundesbank* alemán rechazó la propuesta de reducción de 2 a 3 puntos porcentuales en las tasas de interés.

Delors presentó el plan de 150 mil millones de ecus (170 mil millones de dólares), que apuntó a activar la economía del bloque y generar empleos. Se trata, dijo, de un programa de infraestructura de cinco años, similar a una propuesta del presidente francés, Françoise Mitterand.

Varios estados miembros, entre los que se encuentra Gran Bretaña, comparten la preocupación de esta nación de no fijar objetivos económicos demasiado precisos.

Prácticamente los ministros descalificaron todos los puntos de la propuesta de Delors, pero no ofrecieron soluciones alternativas.

Los ministros criticaron fuertemente el plan de la Comisión (CEE) de extender a todos los países de la Unión Europea la semana laboral de 32 horas, puesto que no resuelve en el mediano ni en el largo plazo el problema de fondo.

En una reunión del Consejo de Ministros de la Unión Europea, se planteó que la evolución salarial y el tiempo de trabajo forman parte de los puntos centrales de las discusiones en debate abierto de todos los países europeos acerca de la reducción del tiempo de trabajo.

Pero ¿cuáles han sido las respuestas de los trabajadores y empleados? Tanto trabajadores, empleados y gobiernos de los diferentes países expresaron que los ajustes que se han planteado no se realizarán sin conflicto de por medio.

Especialmente cuestionada ha resultado la reducción de la semana laboral a cuatro días, que proporciona ingresos menores a los trabajadores. Se observaron tensiones en España y Alemania. En este último país se han producido huelgas prolongadas por el incumplimiento de la parte patronal de los convenios establecidos en materia de incrementos salariales.

Francia, por otra parte, ha debido enfrentar a jóvenes y sindicatos en abierta oposición al establecimiento de contratos temporales de inserción laboral. Los alemanes han rechazado abiertamente la reducción de los beneficios sociales.

Asimismo, los empresarios han manifestado en los últimos meses que los costos de la mano de obra alemana y europea en general son excesivos y que trasladaron parte de sus plantas al extranjero, como ya ha sido el caso de Daimler Benz. En Francia y Alemania ha habido despidos masivos en tanto que la tasa de desempleo no deja de crecer. Los empresarios reunidos en varias ocasiones en el Foro de Davos, han considerado que es necesario liberar el mercado de trabas, tales como las que impone el Estado de Bienestar y flexibilizar el mercado de trabajo, el costo de la mano de obra y reducir a una red de servicios mínimos el costoso aparato de la seguridad social.

Si bien es cierto que las tensiones son de magnitud entre gobierno, empresarios y trabajadores, los problemas de competitividad para los europeos irán forzando la adopción de una serie de medidas de ajuste en el camino hacia la desregulación de las relaciones laborales y hacia la reducción de los costos de los beneficios sociales. Entonces tenemos que este es el panorama que presenta la Unión Europea en aspecto de la seguridad social.

2.3. El estado de bienestar en Estados Unidos (*Welfare state*)

Después de haber revisado algunos aspectos de la política social europea, creemos que resulta pertinente proporcionar una panorámica de la seguridad social norteamericana.

En primer lugar, podemos decir que el Sistema de Bienestar Social (*Social Welfare*) de los Estados Unidos canaliza sus recursos

tradicionalmente en tres vertientes: la seguridad social (*Social Insurance*), la asistencia social o asistencia pública (*Public Assistance*) y la garantía de atención a derechos sociales básicos.⁹⁸

Los programas de seguridad social son percibidos como un derecho. Sus recursos regularmente provienen de los impuestos de los trabajadores y de cuotas adicionales aportadas por éstos y por empresarios. Estas aportaciones implican para el contribuyente la posibilidad de demandar la cobertura de un seguro de salud, una compensación o un servicio cuando así lo necesite.

La seguridad social es un pago que le debe al contribuyente. No se exigen mayores requisitos y no se otorga discrecionalidad alguna al administrador de los servicios para decidir si la persona merece los beneficios, porque se entiende que de alguna manera el contribuyente ha pagado con anterioridad su importe y tiene derecho a recibirlos. Se trata de los llamados programas primarios y están integrados principalmente por servicios médicos a través del programa *Medicare*, pensiones para retiro, seguros de desempleo y alimentación para personas mayores.

La asistencia pública, en cambio, es administrada como una forma de caridad en la que los solicitantes deben probar continuamente que merecen ayuda, lo cual significa abrir sus hogares a investigaciones periódicas sin previo aviso. Deben cumplir ciertos estándares de elegibilidad y el monto de la transferencia está sujeto al criterio del administrador.

Estos programas son considerados secundarios y están dirigidos a población pobre, socialmente vulnerable y a personas con algún impedimento físico. Consisten principalmente en transferencias suplementarias de ingreso, alimentación para niños, servicios de salud a través de *Medicaid*, apoyos para la vivienda, capacitación para el trabajo y recursos financieros para estudiantes de clases bajas.

A través de los años, los programas de seguridad social han sido más populares políticamente que los programas de asistencia pública. Tal vez las personas piensan que la seguridad social es meramente una

⁹⁸ Cfr. JUSIDMAN Clara, *La política social en Estados Unidos*, Miguel Angel Porrúa, 1996. 186 pp.

forma de ahorro obligatorio que les será devuelto en un futuro, mientras que los beneficiarios de la asistencia pública nunca han pagado por los beneficios que reciben: la asistencia proviene de los recursos fiscales.

Más aún, mientras que la gran mayoría de estadounidenses esperan vivir lo suficiente como para recibir de regreso el dinero que han aportado a su seguridad social, casi nadie espera convertirse en beneficiario de la asistencia pública.

Los beneficiarios de un programa gubernamental tienen que hacer contribuciones antes de demandar cualquiera de sus beneficios (o los patrones deben pagar en vez de sus trabajadores). Los beneficios se pagan como un derecho del beneficiario independientemente de su nivel de ingreso, entonces el programa es financiado y administrado bajo el principio de seguridad social.

Por otro lado, si el programa es financiado por la recaudación tributaria y si los beneficiarios requieren demostrar que son pobres para hacerse merecedores de los beneficios, entonces el programa es financiado bajo el principio de asistencia pública. Los gobiernos locales, estatales y federales usan dos tipos de estrategias, para enfrentar el problema de la pobreza a través de los programas que instrumentan: transferencias directas en efectivo o ayuda en especie.

Dar transferencias en efectivo a la gente es indudablemente la manera más directa de enfrentar el problema de la pobreza, pero existe un debate considerable al definir cuál es la manera más efectiva. Los críticos que sostienen posiciones individualistas acerca de la pobreza, tienden a ser escépticos al hablar de la efectividad de esta estrategia. El escepticismo está basado en la creencia de que muchos de estos programas, no incentivan a sus beneficiarios a ganar dinero por su cuenta. Los que apoyan estos programas, en contraste, generalmente argumentan que este efecto de desincentivar es muy pequeño en magnitud e importancia.

La estrategia de transferencias directas juega un papel primordial en la lucha contra la pobreza en Estados Unidos. Los programas más importantes de asistencia pública y de seguridad social usan esta estrategia para canalizar sus recursos.

En la modalidad de asistencia pública con transferencias en efectivo está el programa de Ayuda a Familias con Hijos Dependientes (*Aid to Families With Dependent Children, AFDC*), el de Ingreso Suplementario Garantizado (*Supplemental Security Income, SSI*), Pensiones para Veteranos de Guerra (*Veteran's Pensions*) y Asistencia General (*General Assistance, GA*).

En la seguridad social dan beneficios en efectivo los programas de Seguro Social (*Social Security*), Seguro de Desempleo (*Unemployment Insurance, UI*), Compensación a los Trabajadores (*Workers' Compensation, WC*) y Compensación a los Veteranos de Guerra (*Veterans' Compensation, VC*). Aun cuando todos estos programas tienen la característica común de consistir en transferencias en efectivo, no se combinan para formar un sistema bien integrado y unificado de apoyo a toda la población. Estos programas fueron diseñados individualmente, con objetivos distintos y dirigidos a sectores específicos de la población.

La estrategia de proporcionar beneficios en especie, en cambio, tiene como principal objetivo proveer a la gente pobre de algunos de los bienes y servicios básicos en los que los individuos típicamente gastan una porción de su ingreso. Existen cuatro categorías principales de beneficios en especie: alimentos, servicios médicos, vivienda y servicios sociales. En los últimos años, la asistencia en especie a la población de bajo ingresos, ha crecido a una tasa mucho mayor que la asistencia en efectivo. En 1965 los beneficios en especie representaban el 24 por ciento del total de la asistencia pública. Para 1984 representaban el 64 por ciento de la totalidad.

Con respecto al financiamiento de los programas, son los ciudadanos norteamericanos quienes en última instancia pagan los programas del Estado de Bienestar en Estados Unidos. A nivel federal se retiene del ingreso de los individuos una cuota que se usa para pagar los programas de Seguro Social (*Social Security Tax*). Otros programas también son financiados con impuestos proporcionales al ingreso. Parte de la recaudación se destina a la asistencia pública.

Los impuestos estatales y locales, ya sea sobre las ventas o proporcionales al ingreso, también son fuente de recursos para proveer servicios de la asistencia pública. A nivel local (condados), el

impuesto sobre la propiedad es la mayor fuente de recaudación y es usado principalmente para financiar programas educativos. De hecho, los gobiernos locales son los que contribuyen con la parte más pequeña a los programas del Estado de Bienestar.

El gobierno federal no siempre ha pagado la mayor parte del costo de los programas. Antes de la *gran depresión*, la tendencia era precisamente la contraria: los gobiernos estatales y locales tenían la mayor responsabilidad sobre el Estado de Bienestar, mientras que el gobierno federal estaba prácticamente desligado de éste.

Hoy en día el gobierno federal norteamericano gasta aproximadamente cuatro veces más en programas del Estado de Bienestar que los gobiernos estatales y locales. El papel preponderante del gobierno federal en el Estado de Bienestar también se extiende al diseño de políticas. El gobierno federal norteamericano ha incrementado su intervención en el establecimiento de estándares de elegibilidad y montos de los pagos para algunos programas de asistencia pública.

Los programas más importantes de asistencia pública de los Estados Unidos (*AFDC*, *SSI*, *Medicaid*, bonos de alimentos, *GA*, etcétera), son administrados y financiados de formas diversas.

Medicaid y *AFDC* son programas financiados conjuntamente por el gobierno federal y los gobiernos estatales pero los estados tienen el mayor poder para determinar los estándares de elegibilidad y el monto de los beneficios disponibles. Los programas de cupones de alimentos y *SSI* son principalmente controlados por el gobierno federal. Este paga los beneficios mínimos estipulados por ley y establece los estándares de elegibilidad. Los estados pueden complementar los pagos básicos, y de hecho muchos lo hacen. El programa de asistencia general es el único programa administrado y financiado solamente por los gobiernos estatales y/o locales, sin ninguna participación del gobierno federal.

La reciente tendencia del gobierno federal a centralizar el control de estos programas permite reducir las disparidades existentes entre estados o entre condados en el monto de los beneficios. Los programas federales imponen niveles mínimos de beneficios y hacen homogéneos los criterios de elegibilidad.

Quienes proponen una mayor centralización de la asistencia pública, creen que reducir las disparidades en los estándares de elegibilidad y en el monto de los beneficios es de especial importancia, para mejorar la asistencia en los estados más pobres, que no tienen la capacidad de hacer los pagos adecuados a sus beneficiarios. La centralización también permite una planeación más comprensiva y uniforme de la asistencia pública, lo cual es mejor que tener cincuenta estados y muchos más gobiernos locales operando bajo diferentes políticas y programas.

Las restricciones a una planeación racional de este tipo (principalmente de carácter político), han provocado la existencia de una multitud de diferentes programas, administrados de maneras muy diversas a pesar de la mayor intervención central.

La garantía de atención a derechos sociales básicos es un rubro de gasto social dirigido a toda la población, financiado conjuntamente por el gobierno federal y los gobiernos locales. Consta de una red de servicios públicos a los que en teoría cualquier persona tiene acceso, en su derecho como ciudadano norteamericano y como ser humano. La educación pública es el principal derecho social básico que el gobierno estadounidense atiende.

Creemos que con esta breve descripción del sistema del *Welfare State* podemos tener una apreciación más precisa.

2.4 La seguridad social en América Latina

Antes de presentar algunas de las características de los sistemas de seguridad social existentes en América Latina y por considerarlo fundamental, describiremos algunas de las condiciones que prevalecen en la región latinoamericana.

Una primera necesidad consiste en que reconozcamos la amplia heterogeneidad que se presenta, ya que en un extremo se sitúan los casos de países que registran bajas tasas de crecimiento poblacional, de mortalidad y de morbilidad. En tanto que en el otro se encuentran los que aún no han logrado disminuir de manera significativa la

natalidad, la fecundidad y la mortalidad, y que presentan por consiguiente tasas elevadas.

Otro aspecto a considerar es el relativo al tamaño de la población, misma que en 1981 se estimó en 356 millones de habitantes, en tanto que para 1990 se calcula que llegó a 432 millones. El crecimiento poblacional puede observarse más claramente si se recuerda que en 1950 el total de habitantes en todo el continente americano ascendió a 356 millones. Cuarenta años después esta cantidad se duplicó, alcanzando en 1990 una cifra cercana a los 725 millones. Así, para el año 2000 se cuenta con más de 835 millones de habitantes y América Latina constituye 63% de la población del continente, cuando en 1950 representaba sólo 48 por ciento.⁹⁹

Con estos datos podemos sostener que, en general, América Latina vive una etapa de transición demográfica. En las naciones que la integran se pueden apreciar grandes diferencias en la estructura poblacional. Existen países que han avanzado en este proceso, que en 1990 tenían 13% de población de 65 años y mayores y 7% de menores de 5 años. Mientras que en los países que apenas están iniciando la transición, 15% eran menores de 5 años y apenas un poco más de 3% eran personas de 65 o más.¹⁰⁰

La tendencia creciente a la urbanización tiene efectos sobre la salud de la población, ya que con frecuencia el crecimiento poblacional en las ciudades no es paralelo al de los servicios, sin embargo, la demanda de éstos sí se aumenta. En forma semejante a lo que sucede con el caso de México, a la alta concentración urbana que se puede apreciar en la región se suma la situación de los países con predominio de la ruralidad, en donde los sistemas de salud tienen una cobertura más deficiente, originada en buena parte por la dispersión de sus asentamientos.

La mortalidad infantil en la región es todavía un serio problema. De 16 millones de nacimientos que ocurren al año en el continente americano, un alto número se presenta en condiciones poco

⁹⁹ Cfr. CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, **Atlas: la seguridad social en América**, CISS, Secretaría General, serie monografías, No. 12, México 1994, p. 83

¹⁰⁰ *Ibidem*

favorables. Este problema traduce la incapacidad de la sociedad para hacer llegar los avances tecnológicos y sanitarios a la población materno-infantil, sobre todo a la que habita en las áreas rurales, sitio en donde el fenómeno se presenta con mayor intensidad.

Como en muchos otros, en un estudio efectuado en Guatemala, se demostró que los hijos de madres analfabetas tienen 3.5 veces más riesgo de morir, que los hijos de mujeres con estudios de secundaria. La relación que existe entre la mortalidad infantil, el ingreso familiar y el nivel de educación de la madre está ampliamente probada en nuestro medio.

Todavía en la región el acceso a los servicios de agua potable es irregular, siendo más frecuente esto, como es de esperarse, en el medio rural. En general, los servicios básicos aún no logran alcanzar una cobertura adecuada de la población.

Las enfermedades infecciosas y parasitarias, en particular las diarreicas, muestran aún en nuestros días entre los países menos desarrollados un profundo contraste con los industrializados, situación que verdaderamente lastima a la región. A pesar de los esfuerzos desplegados para lograr su abatimiento se vuelve a comprobar que los padecimientos transmisibles afectan en la mayoría de los casos a los pobres. La tuberculosis, padecimiento que mayormente refleja las deterioradas condiciones sociales y económicas de la población, afecta a miles de personas en la región.

Para analizar así sea superficialmente, la mortalidad de la población, en un estudio se revisaron las estadísticas de 34 países del continente americano y se encontró que en 29 de ellos las enfermedades del corazón representan una de las primeras causas de muerte. Los tumores malignos, por su parte, constituyen la segunda causa en 18 países, en tanto que la diabetes ocupa el cuarto sitio como causa de defunción en diez naciones, convirtiéndose así en una razón muy importante de morbimortalidad para algunas de ellas.

En este contexto demográfico y epidemiológico, a continuación se procederá a presentar algunas de las características y avances de los sistemas de seguridad social de la región. Para ello debemos partir del señalamiento de que no existe una clasificación que nos permita realizar un análisis comparativo del desarrollo de los distintos

regímenes de la seguridad social en América Latina. Por ser probablemente la más extendida en su uso, en este trabajo utilizaremos propuesta del doctor Carmelo Mesa Lago.¹⁰¹

Dicha clasificación propone el agrupamiento de las naciones, dependiendo de la década de inicio de su sistema de seguridad social y divide a los países en tres categorías:

- precursores,
- intermedios y
- tardíos.

Los países precursores, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, conjuntan a 46% de la población de América Latina. Sus instituciones de seguridad social fueron establecidas entre los años 1920 y 1930 y se caracterizan por haber desarrollado sistemas altamente estratificados como resultado de las gestiones de grupos organizados, o bien de los respectivos gobiernos. A pesar de pronunciarse a favor de una política de cobertura universal y de fácil acceso, la realidad es que en dichos países por mucho tiempo se mantuvo un sistema inequitativo, caracterizado por la existencia de un amplio paquete de prestaciones para un grupo reducido, mientras que la mayoría de la población sólo alcanzaba una protección mínima.

Los países intermedios, configurados por Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela reúnen a 44% del total de la población del subcontinente. En ellos se iniciaron los servicios de la seguridad social entre los años de 1940 y 1950. Aunque Bolivia, Ecuador y Perú son parte de este grupo, sus sistemas de seguridad social se rezagaron en comparación con los desarrollados en los otros países.¹⁰²

Considerando las condiciones económicas de este grupo en los años iniciales de la seguridad social, así como la distribución mayoritaria de la población en las áreas rurales, llama la atención la decisión de muchos de ellos de establecer sistemas menos estratificados que

¹⁰¹ MESA Lago Carmelo., "La seguridad en América Latina", en **Progreso económico y socialmente en América Latina**, Banco Interamericano de Desarrollo, 1991, p. 57

¹⁰² Cfr. NARRO Robles José, *et al.*, "Seguridad Social en América Latina. Su relación con los derechos humanos", ponencia presentada en el **Seminario Derechos Humanos y Seguridad Social en América**, CIESS, México, 1992, p. 75

aquellos de los países precursores. Aunque la mayoría de las naciones intermedias pretendieron extender su paquete de prestaciones a la población en general, en realidad no lo han logrado y se han caracterizado por tener una menor cobertura de población, y de riesgos, así como un sistema con menor flexibilidad para la adquisición de las prestaciones.

Finalmente, los países tardíos están integrados por aquellos con menor grado de desarrollo socioeconómico. En general, sus sistemas fueron establecidos después de 1950 y se caracterizan por tener bajas coberturas de población y sistemas de prestaciones muy reducidos e inflexibles en cuanto a su adquisición.

Los sistemas de seguridad social de los países precursores, presentaron durante su evolución serios problemas financieros que, en algunos casos, se tradujeron en crisis. Parecería que las causas de la problemática respondían a lo que inicialmente eran sus atributos:

- la cobertura amplia e incluso universal,
- la carencia de sistemas alternos y suficientes de financiamiento;
- la existencia de amplias y generosas prestaciones;
- la carencia de mecanismos de control para el acceso y la permanencia en el sistema; la madurez del programa de pensiones y, desde luego,
- la evolución natural de las características demográficas de la población de esas naciones.

En su conjunto, todos esos elementos dieron origen a una compleja problemática financiera que antelaba contra la sobrevivencia misma de los sistemas e instituciones de seguridad social.

Lo anterior no se ha presentado en la misma forma y magnitud en los países intermedios, ya que en éstos existió un sistema más limitado en materia de prestaciones y cobertura que, sin embargo, permitió tener una expansión gradual y sostenida. Además, los países intermedios han tenido poblaciones más jóvenes comparadas con las de las naciones precursoras. Los sistemas desarrollados en los países tardíos fueron y han sido más restringidos en su cobertura y prestaciones y cuentan con poblaciones aun más jóvenes.

La riqueza de estas experiencias para los sistemas de seguridad social radica en reconocer la necesidad que se tiene de contar con mecanismos que permitan anticipar las consecuencias de los cambios demográficos, económicos y políticos que se presentan en un sociedad y así establecer las políticas y estrategias que garanticen la viabilidad financiera de las instituciones, sin perder de vista que uno de sus objetivos es el de extender los beneficios al mayor porcentaje de la población.

Una manera concreta para visualizar la situación de la seguridad social en América Latina consiste en revisar la expresión de algunos indicadores como cobertura, amplitud del paquete de prestaciones y gasto de la seguridad social como porcentaje del producto interno bruto de los países.

En cuanto a cobertura se distinguen los siguientes cuatro grupos:

- aquellos en donde la seguridad social cubre menos de 25% de la población total;
- aquellos que tienen coberturas que oscilan entre 25 y 50%;
- el caso de los países con más de 50% de cobertura, pero menos de 75%; y finalmente
- un grupo de sólo dos naciones, Brasil y Costa Rica que cuentan con más de 75% de su población cubierta.¹⁰³

En términos generales, la información disponible muestra que, con excepción de Costa Rica, Venezuela y Nicaragua, en la medida en que existe un incremento del producto interno bruto per capita se observa un aumento de la cobertura poblacional por parte de las instituciones de la seguridad social.

La relación existente entre el gasto en seguridad social como porcentaje del PIB, que sería requerido para alcanzar la cobertura universal, demandaría de un drástico incremento en el caso de países como Perú, Colombia, Guatemala, Ecuador, Honduras, El Salvador y República Dominicana, en donde estaríamos hablando de aumentos que oscilarían entre 6 y 17 veces el gasto efectuado en 1980.

¹⁰³ MESA Lago Carmelo, op. cit., p. 69

Un indicador que da idea de la extensión e importancia de la seguridad social es el paquete de prestaciones o beneficios que se ofrecen. En la región, las prestaciones más comunes de la seguridad social están comprendidas en los tradicionales cinco grandes grupos del seguro:

- vejez, invalidez y muerte,
- enfermedades y maternidad,
- accidentes de trabajo,
- desempleo y
- asignaciones familiares.

Es posible distinguir que para 1988 la amplitud de las prestaciones fue muy variable. Aunque todos los sistemas ofrecen cobertura en el caso de los seguros de vejez, invalidez y muerte; enfermedades y maternidad; y accidentes de trabajo, existen especificaciones muy particulares en cada sistema. Sólo Brasil, Chile y Uruguay complementan su paquete de prestaciones con seguros de desempleo y asignaciones familiares. Otras naciones como Costa Rica, Argentina, México, Bolivia y Colombia tienen alguna o dos prestaciones: desempleo o asignaciones familiares, además de las tres comunes a todos los sistemas.

Finalmente, un indicador que permite mostrar el avance de la seguridad social en nuestros países es el incremento de la cobertura entre la población económicamente activa en dos o más puntos de tiempo. Tomando en consideración las restricciones por la disponibilidad de datos, a excepción de la República Dominicana, todos los países presentaron aumentos significativos de sus coberturas. Con estos datos podemos comprender la magnitud del problema de la seguridad social en América Latina.

2.5. La seguridad social y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

El Tratado de Libre Comercio que se puso en práctica entre México, Canadá y los Estados Unidos, constituye una más de las numerosas expresiones del profundo e intenso proceso de cambio que se presenta en nuestra sociedad.

Los sistemas de salud y de seguridad social no pueden ser ajenos a dicho proceso. Aun cuando no se hayan incluido directamente en los asuntos sujetos a regulación dentro de las negociaciones, es claro que por su sensibilidad y dependencia respecto del empleo, el nivel de los salarios, la tecnología, el sistema de abasto y los procesos de formación de recursos humanos entre muchos otros, tuvieron que ajustarse paulatinamente a las nuevas condiciones y realidades.

Una de las estrategias puestas en práctica dentro de la reforma económica que ha seguido México, ha consistido en promover un mayor involucramiento de la economía mexicana en los mercados internacionales. Se desea explotar las potencialidades que en materia de exportación reúne la industria del país.

Para ello, que duda cabe, debe haber un crecimiento de esta última, la asociación con capitales extranjeros y sobre todo la incorporación de las nuevas tecnologías. Esto tiene como consecuencia lógica repercusiones sobre el empleo y necesariamente sobre los servicios, entre otros los que ofrece la seguridad social.¹⁰⁴

Así, es necesario que consideremos la posible transformación de algunas de las unidades de atención médica o social con que se cuenta en la actualidad. Es viable pensar que en ciertas áreas o regiones aumentará la demanda, en tanto que en otras la misma disminuirá. El propio modelo de atención podrá sufrir cambios importantes y la gran tarea por venir consiste en evitar que se agudicen las diferencias regionales y que aumenten las distancias entre quienes aportan su trabajo y quienes participan con recursos financieros.

Aun cuando la estrategia de apertura comercial de México incluye diversas posibilidades, no hay duda que una que guarda un peso muy especial es la del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Es lógico pensar que este instrumento tenga importantes repercusiones económicas y sociales para nuestro país, con un impacto de dimensiones mayores en la producción, en los montos de la inversión hacia México y en la propia generación de empleos. El

¹⁰⁴ VILLAFANE López Víctor, **Cuarta Parte de la Investigación sobre la Seguridad Social en los 90. La Reforma en las Instituciones de Seguridad Social. El caso del IMSS**, documento mimeografiado, México, 1996, p. 67

establecimiento de un espacio comercial de la magnitud y características del que se trata, se constituye al mismo tiempo un reto y oportunidad para avanzar en el desarrollo de la seguridad social.

Las prioridades de México, Estados Unidos y Canadá en materia de seguridad social no son ni tendrán por que ser iguales. Las diferencias que existen en los tres sistemas obedecen a razones históricas, económicas y sociales. Por ley, el seguro social canadiense garantiza a la totalidad de su población la cobertura de los servicios médicos y prácticamente todos sus hospitales son públicos. El financiamiento se da a través de fondos públicos provinciales y federales, y existe un gasto equivalente a 8.5% del PIB.

En los Estados Unidos, por su parte, como lo vimos en anteriores párrafos (apartado 2.3), el seguro social es esencialmente privado, si bien existen dos esquemas de atención médica que son públicos además de selectivos: *Medicare* y *Medicaid*. Cabe hacer notar que el gasto en salud en este país es muy alto si se le compara con el de Canadá o México. Según datos recientes, Estados Unidos gasta más de 12% de su PIB en prestación de servicios de salud, a pesar de lo cual una cantidad superior a 10% de su población no cuenta con cobertura alguna y 11% sólo tiene acceso restringido a los servicios.¹⁰⁵

Un aspecto que tiene relevancia es el relativo al abasto de los bienes de consumo e inversión, mismo que requiere de condiciones de cantidad, calidad y precio adecuados, además de cumplir con las disposiciones legales y administrativas vigentes establecidas por el Gobierno Federal. Cabe destacar que las instituciones mexicanas de seguridad social tienen una gran capacidad de compra y que, de hecho, para cubrir sus necesidades totales en materia de abasto, recurren a la adquisición nacional, pero también, y con frecuencia, al extranjero.

A manera de ejemplo puede señalarse que en el caso del IMSS, entre 12 y 15% del presupuesto de medicamentos se destina a la adquisición de productos de procedencia extranjera, como es el caso de fármacos de alta especialidad y el de algunos productos biológicos.

¹⁰⁵ Cfr. FRENK Julio, *et al.*, **El Tratado de Libre Comercio y los servicios médicos: Elementos para el análisis y la negociación**, Academia Nacional de Medicina, México, p. 57

Algo semejante sucede con el presupuesto para material de curación, laboratorio, radiología e implantes, y con el destinado a bienes de inversión, como equipo médico, de radiodiagnóstico, laboratorio, endoscopia, odontología y esterilización, así como para la compra de instrumental de uso general y de alta especialidad.¹⁰⁶

Con Tratado de Libre Comercio, la seguridad social mexicana recibirá diversos estímulos para el cambio. La modernización, la búsqueda de la eficiencia y la productividad, y la mejoría de los niveles de calidad de nuestros servicios son sólo algunas de las necesidades que se presentarán. Del Tratado de Libre Comercio deben esperarse beneficios para el país y por ende para la seguridad social, por la promoción de la inversión, la apertura de nuevas fuentes de trabajo, el apoyo a la productividad y por el acceso a tecnologías de punta.

En fin, que la seguridad social tendrá cambios sustanciales ya que la inserción a este tipo de acuerdos internacionales nos obligan como país y como pueblo a estar a la altura de las circunstancias.

Para obtener plenamente las mejorías que del mismo pueden derivarse será necesario que cambiemos muchas de nuestras actitudes, que dejemos atrás prácticas inadecuadas, que superemos vicios y complejos, que derrotemos mitos y sobre todo que tomemos colectivamente el compromiso de dar pasos hacia adelante; que creamos más en nuestras capacidades y trabajemos arduamente para desarrollarlas. La realidad es que la posibilidad de participar en un Tratado de Libre Comercio se presenta como oportunidad para la superación y la mejoría social. Sin embargo, debe reconocerse que, con su instrumentación pero también sin ella, la necesidad del cambio está presente.

¹⁰⁶ INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, *El IMSS en el Tratado de Libre Comercio*, documento mimeografiado, IMSS, México, abril de 1991, p. 32

CAPÍTULO 3

LA SEGURIDAD SOCIAL: IMPLICACIONES SOCIALES Y JURIDICAS

3.1 El derecho social y la justicia social en México

José Luis Soberanes Fernández en su **Historia del Sistema Jurídico Mexicano**¹⁰⁷ señala que en México, después de haber alcanzado la independencia de España, se suscitó la polémica entre monárquicos y republicanos, posteriormente entre centralistas y federalistas y finalmente entre conservadores y liberales, así como se fueron alternando en el poder hasta que, cuando parecía que habían triunfado los liberales en la Revolución de Ayutla y con la Constitución de 1857, vinieron dos guerras terribles, las más sangrientas de todo el siglo XIX, y ambas, lógicamente, con un fondo ideológico. Nos referimos por supuesto a la de Reforma y a la Intervención francesa, para que con el éxito de las armas republicanas sobre los imperial-conservadores en 1867 triunfara definitivamente el proyecto liberal.

Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, tres presidentes liberales, sin embargo durante la administración de Díaz se abrió paso a una nueva concepción del mundo y de la vida: El positivismo, hijo legítimo y directo del liberalismo, y, su hermano menor, el capitalismo.

El fondo del liberalismo en general como doctrina social es precisamente el individualismo. Esa sobrestimación del individuo como razón última del acontecer en el Universo, de tal suerte que se reclama para el individuo una total y absoluta libertad, sin freno y sin límite, o sea el humanismo liberal.

Desafortunadamente ese humanismo liberal distorsionó el estado real de las cosas, como la sobrexaltación del valor de la personalidad individual y la libertad que para ella reclamaban, ya que el individuo y su libertad están determinados por otros valores superiores al propio

¹⁰⁷ Cfr. SOBERANES Fernández José Luis, **Historia del Sistema Jurídico Mexicano**, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990, pp. 80-84

individuo, y eso fue lo que los diversos liberalismos no entendieron y llevaron a un gran desequilibrio social y moral, ya que el ser humano no es autónomo ni autárquico sino que es un ser esencialmente social.¹⁰⁸

El liberalismo individualista coincidió con la revolución industrial, estableciendo una mancuerna perfecta en favor del capitalismo y en detrimento de las grandes masas trabajadoras que se vieron grandemente empobrecidas, así como degradadas social y moralmente.

Si bien el liberalismo era una doctrina fundamentalmente política y económica, con su evidente repercusión jurídica, tenía que dar nacimiento a una doctrina filosófica y ésta fue precisamente el positivismo. Ese entusiasmo por el saber humano iba a desembocar en un entusiasmo por la ciencia positiva y el rechazo a cualquier metafísica, idealismo o trascendencia, de donde surgía una seguridad de que sólo esa ciencia podía dar una respuesta a los problemas que la religión o la pura especulación no habían podido dar.

El fundador del positivismo fue el pensador francés Augusto Comte, quien además fue el iniciador de la sociología. Entre sus obras destacan: **Plan de trabajos científicos para organizar la sociedad** (1822), **Curso de filosofía positiva** (1830-1842), **Catecismo positivista** (1852) y **Sistema de política positiva o tratado que instituye la religión de la humanidad** (1851-1854).

El pensamiento comtiano parte de la famosa ley de los tres estados de la historia de la civilización: Teológico, metafísico y positivo, los cuales se refieren a la explicación de los fenómenos, primero en razón de la intervención fantástica de seres sobrenaturales, antropomagníficamente concebidos, luego dichos seres son sustituidos por entidades abstractas y finalmente el hombre renuncia a la búsqueda de tales causas limitándose la relación entre fenómenos particulares y algunos hechos generales, constituyendo la ley, pero siempre con carácter relativo, nunca absoluto.¹⁰⁹

¹⁰⁸ *Ibidem*

¹⁰⁹ *Ibidem*

De igual manera Comte propone un sistema de ciencias, partiendo de la matemática, que estudia los hechos más simples y generales como son los sociales, estudiados por la sociología, la cual él propuso fundar, además como base y corolario de su sistema y objeto propio de la filosofía.

Muy interesante resultó su propuesta de "religión laica". Partiendo de la noción del hombre como formación histórica que extrae del ambiente la razón de su actividad intelectual y moral, pero por otro lado supera este determinismo en un sentimiento que quiere ser religioso (especie de caridad cristiana) sentimiento que se limita a introducir al individuo en el seno del Gran Ser (especie de divinidad) la cual asegura a sus adoradores la inmortalidad en el recuerdo de las generaciones futuras para el progreso de la civilización.

Los ministros de esta nueva "religión" deberían ser los filósofos positivistas, los cuales constituirían el poder espiritual que debe guiar el poder temporal con la ciencia y con el ejemplo. Así, pues, de esta nueva "religión" mezcla paradójica de ateísmo y cristianismo, de la cual Comte se erigió en sumo pontífice, llegó a formar también su "iglesia", a través de su "sociedad positiva".

El pensamiento de Comte tuvo una gran repercusión en todo el mundo, particularmente en Inglaterra, patria del empirismo, en las personas de Jeremías Bentham, John Stuart Mill y sobre todo Herbert Spencer, padre de la doctrina filosófica del evolucionismo (en base, lógicamente, a las propuestas de Darwin) ya que se propuso hacer de la evolución un principio cósmico, valedero para todo el mundo, inclusive para los hechos humanos.

El positivismo fue introducido en México por el doctor Gabino Barreda, fundador de la Escuela Nacional Preparatoria, alcanzando una gran aceptación en el medio intelectual, lo mismo que entre los altos funcionarios en la segunda parte de la administración de Porfirio Díaz, constituyendo el grupo que se llamó de los "científicos", precisamente por su filiación positivista, los cuales fueron encabezados por don Justo Sierra.

Evidentemente el liberalismo positivo mexicano abrió la puerta al liberalismo económico, condición que veía como necesaria para la industrialización y el progreso económico general del país, o sea que

el capitalismo encontraría en el México del último cuarto del siglo pasado el campo propicio para florecer, como de hecho no sólo floreció sino fructificó particularmente en el porfirato.

El liberalismo individualista y su consecuente el capitalismo decimonónico, trajeron consigo las más lacerantes desigualdades sociales, pues en aras de una igualdad de los hombres se creó un profundo estado de injusticia, ahora llamada social pues afectaba a grandes masas de desheredados, el proletariado, al carecer de las oportunidades y de los medios con que contaban los capitalistas.

Si bien en nuestra patria no se llegó a los extremos escandalosos de los países industrializados de Europa y Norteamérica, si se produjo pauperización de las capas bajas de la sociedad, debido fundamentalmente a la desamortización y al incipiente proceso de industrialización, la falta de defensa a los trabajadores por la desaparición de los gremios que propugnó el liberalismo, todo lo cual traía consigo otros males sociales como la prostitución y el alcoholismo. Pues si bien en el porfirato se había creado riqueza ésta estaba mal distribuida, el tan cantado "progreso material" sólo había aprovechado a la alta burguesía.

Ese profundo estado de injusticia social tenía que acarrear una reacción, la cual se presentó fundamentalmente en dos direcciones: los socialismos y la reforma social cristiana lograron un cambio radical en el pensamiento y en la política en todo el mundo.

Para 1910 el modelo liberal positivista había fracasado y los "científicos" no lo comprendieron, mucho menos Porfirio Díaz que ese año cumplía 80 de edad y 20 de presidente. Esa crisis iba a desembocar en la "primera revolución social del mundo".

Dentro de aquella conflagración surgieron los conflictos sociales: las cuestiones obrera y agraria, así como el avance del imperialismo capitalista, de tal suerte que Venustiano Carranza convirtió una revolución política en social, tomando la bandera de las reivindicaciones de las clases menesterosas y del nacionalismo, consagrándolas en la ley fundamental que el grupo carrancista impulsó con un sentido de justicia social.

En cuanto a las grandes corrientes sociales tendremos que decir que para ese entonces los socialismos eran casi desconocidos en México, en cambio la doctrina social católica tenía más de 20 años de conocerse y trabajarse en nuestra patria (la **Rerum novarum** era de 1891) de ahí que dicha doctrina social haya tenido tanta influencia en los artículos sociales en la Constitución de 1917, lo cual resulta paradójico junto con los preceptos anticatólicos de esa carta magna (3, 5, 24, 27 y 130) de la más pura cepa liberal positivista.

Frente a todos los principios liberal-individualistas que habían orientado al régimen jurídico mexicano durante todo el siglo XIX y hasta 1910, la Constitución de 1917, y el nuevo régimen que de ella surgía, planteaban la necesidad perentoria de reorientar ese régimen jurídico por los nuevos cauces de la justicia social, no sólo en el derecho agrario o laboral sino en absolutamente todas las ramas de nuestro derecho, de ahí que surgiera el término que ya ha tomado carta de naturalización en nuestra jerga jurídica, o sea el derecho social.

Si de alguna manera tendríamos que caracterizar al derecho mexicano en el siglo XX es por la búsqueda de una justicia social, la cual aunque muchas veces no se logre en la práctica, no por eso deja de ser uno de los valores fundamentales de nuestro sistema jurídico.

Francisco González Díaz nos dice: "surge el derecho social en una etapa de civilización condicionada por la industria e impulsada por la ciencia moderna y los grandes descubrimientos de nuestro siglo".¹¹⁰

Para este autor el derecho social no conoce individuos, personas particularmente consideradas, sino grupos: patrones, trabajadores, obreros, empleados, campesinos, jóvenes o adultos, necesitados, ancianos, enfermos. Es un derecho igualador de las naturales desigualdades y nivelador de las desproporciones. que existen entre las personas, en donde la igualdad deja de ser un punto de partida del derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico.

¹¹⁰ Cfr. GONZÁLEZ Díaz Lombardo Francisco, **El Derecho social y la seguridad social integrada**, UNAM, México, 1973, p. 56

"Casi siempre detrás de cada relación jurídica privada, asoma en el derecho social un interesado: la colectividad".¹¹¹

Moisés Poblete y Troncoso dice que "el derecho social busca obtener la justa armonía de los factores que crean la riqueza, para producir bienestar colectivo, material y espiritual".¹¹²

Esta concepción del derecho -nos dice- busca proteger al trabajador, al campesino, al necesitado, no sólo dentro de sus labores, sino fuera de ellas y no sólo individualmente, sino considerado como sujeto que tiene una familia o dependientes económicos a quienes atender.

Los principios rectores del derecho social son los principios humanísticos igualitarios y democráticos de las leyes de indias con los postulados de nuestra revolución. En México son garantías sociales contenidos en los artículos 27 y 123 constitucionales.¹¹³

Para ubicarnos mejor en lo que a derecho social se refiere, este mismo autor nos entrega una definición: "Es una ordenación de la sociedad en función de una integración dinámica, teleológicamente a la obtención del mayor bienestar social, de las personas y de los pueblos mediante la justicia social".¹¹⁴

Por otro lado, el derecho de la seguridad social se define como una disciplina autónoma del derecho social, en donde se integran los esfuerzos del Estado, el de los particulares y el de los Estados entre sí, a fin de organizar su actuación para la satisfacción plena de las necesidades y el logro del mayor bienestar social integral y la felicidad de unos y de otros, en un orden de justicia social y dignidad humana.

Francisco González Díaz en su apartado sobre ramas del derecho social nos dice que los principios rectores de este derecho son el hombre socialmente logrado, y el Estado socialmente integrado, la integridad social y la justicia social aplicables tanto nacional como supranacionalmente. El derecho social, según este autor, está integrado por las siguientes ramas autónomas:

¹¹¹ *Ibidem*, p. 57

¹¹² RUIZ Gómez Raúl, *op. cit.*, p. 24

¹¹³ GONZÁLEZ Díaz Lombardo Francisco, *op. cit.*, p. 68

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 69

- Derecho del trabajo y la previsión social;
- Derecho social campesino;
- Derecho social burocrático;
- Derecho social militar;
- Derecho social profesional;
- Derecho de la seguridad y el bienestar social integral;
- Derecho social cooperativo;
- Derecho social de las mutualidades;
- El derecho social de la prevención social;
- Derecho social corporativo;
- Derecho social familiar;
- Derecho social de la infancia;
- Derecho social de la juventud;
- Derecho social de la mujer;
- Derecho social de la vejez jubilados y pensionados;
- Derecho social económico;
- Derecho social de la salud integral;
- Derecho social de la educación integral y la cultura;
- Derecho social de la alimentación integral y del consumo popular.
- Derecho social de la vivienda integral;
- Derecho social del deporte;
- Derecho social del descanso y del ocio constructivo;
- Derecho procesal social;
- Derecho protector y de asistencia a extranjeros y mexicanos en el exterior;
- Derecho social internacional; y
- Derecho social comparado .

Y en otro apartado referente a las ramas del derecho de la seguridad social, este mismo autor enumera:

- Asalariados. A través del Instituto Mexicano del Seguro Social
- Burócratas. A través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Militares. A través del vasto sistema de seguridad y servicios sociales del ejército y la armada, incluyendo el Banco del

Ejército y la Armada, la Dirección de Pensiones Militares y la COVE para vestuario y equipo.

- Vivienda. A través del Instituto Nacional de Vivienda, El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE).

3.2.El estado social de derecho en México

Al hacer un análisis del sistema jurídico mexicano, en especial considerando las reformas constitucionales y legales realizadas en los recientes, así como las declaraciones y las acciones del gobierno, nos motiva creer que el modelo político que se busca cumplir, adecuándolo a nuestras propias características, es el Estado social de derecho.

Posiblemente es hoy cuando se presentan con mayor nitidez sus rasgos distintivos.

Al desarrollarse el Estado social de derecho en México se ha trabajado de diversos modos, lo que explica avances, estancamientos y retrocesos. En este proceso, normalmente, cuando es ascendente podemos distinguir tres momentos:

- el ideológico,
- el de instrumentación jurídica y
- el de realización.

Los tres son importantes pero lógicamente el de verdadera significación es el último, pues es cuando se traducen en obras las ideas y las normas.

La distinción es importante respecto a México porque se advierte, por un lado, una instrumentación ideológica y jurídica que permite seguir con claridad las características distintivas de un Estado social de derecho con y, por otro, una voluntad política, reflejada en proyectos y realizaciones de largo alcance que parecen ofrecer perspectivas positivas. Se trata, consecuentemente, de un plan con objetivos de corto, mediano y largo plazos que busca ofrecer a los mexicanos condiciones adecuadas para su desempeño integral.

En ese sentido, creemos que resulta pertinente tratar de analizar las causas, características y perspectivas de este Estado social de derecho al que estamos haciendo referencia.

El destacado jurista Mariano Azuela Guitrón nos señala que las principales causas del Estado social de derecho en México se descubren indirectamente por medio de nuestro desarrollo histórico. Detrás de cada Reforma o acto gubernamental existe un motivo que lo explica. Pueden destacarse los siguientes como explicativas del fenómeno:

- la necesidad de sometimiento a un orden jurídico en el que se reconozcan los derechos fundamentales del hombre y, además de salvaguardar la soberanía del Estado frente a cualquier otro poder, se señalen limitaciones a los gobernantes;
- las desigualdades ocasionadas por un Estado liberal y la incapacidad del mismo para superarlas;
- la necesidad de paz social para avanzar;
- la necesidad de legitimación política y social de los gobernantes;
- el pluralismo ideológico y político existente, que desplaza la uniformidad de otras épocas;
- la necesidad de sumar esfuerzos en lugar de restarlos y, mucho menos, de dividirlos;
- la necesidad de satisfacer los requerimientos básicos de toda la población y la consecuente necesidad de producir riqueza abundante y de distribuirla justamente;
- la necesidad de facilitar el acceso a modos de vida superiores, propios de la civilización moderna;
- la necesidad de evitar la violencia como expresión de exigencia ante la injusticia;
- la capacidad humana de capitalizar injusticias para manipular, produciendo conflictos sociales;
- la tendencia humana a abusar si no existe control;
- la capacidad humana de contribuir con independencia a las tareas colectivas y a lograr de modo personal y responsable los satisfactores;

- la necesidad de los hombres de ser estimulados para crear y producir;
- la urgencia de crear empleos en proporción con el aumento de trabajadores;
- la necesidades de distribuir riqueza para superar las grandes desigualdades heredadas del pasado;
- la necesidad de dar poder de consumo a toda la población y continuidad a la producción de riqueza;
- la necesidad de apoyar, eventualmente, a quienes por sí solos no pueden salir de su marginalismo;
- la necesidad de un equilibrio realista en la adopción de medidas;
- la necesidad de alcanzar la excelencia en la producción de bienes y servicios;
- la necesidad de educar en valores y en capacidad técnica y profesional;
- la necesidad de formar líderes capaces y honestos;
- la necesidad de superar la masificación y de integrar un genuino pueblo;
- la incapacidad gubernamental para crear riqueza en el volumen requerido, sin la participación comunitaria;
- la necesidad de controlar campos prioritarios que representan tal poder que se pondría en riesgo la capacidad misma del Estado, de ser manejados por particulares, y, por último,
- la necesidad de integrarse al mundo.¹¹⁵

El mismo autor nos dice que las causas descritas permiten que en el momento que se vive se advierta con claridad el camino que debe seguirse, lo cual dista mucho de que recorrerlo resulte fácil. A las características esenciales del Estado social de derecho que radican en tres aspectos, a saber;

- el respeto y la protección del hombre,
- el control del gobernante por medio del derecho y
- la justicia social como sistema que permita superar las desigualdades.

¹¹⁵ AZUELA Guitrón Mariano, "El Estado social de derecho en México", en **La seguridad social y el Estado Moderno**, IMSS/FCE/ISSSTE, México 1992, pp 47-48

Se añaden otras cuya eficacia se ha comprobado y, algunas más, en que ello está aún por verse. Esas notas distintivas de nuestro actual Estado social de derecho tienen un sustento ideológico expreso calificado por el gobierno en la época de Carlos Salinas de Gortari como "liberalismo social".¹¹⁶

Adentrarse en esta base ideológica ha sido y seguirá siendo motivo de profundo análisis. Se presenta como una filosofía que tiene "hondas raíces en nuestra historia y plena vigencia para el presente y para el futuro", situándose en una línea equilibrada que se aparta del "neoliberalismo" y del "estatismo", defendido por quienes se califican de "nuevos reaccionarios".

En diez puntos se resumen sus concepciones:

- la soberanía como "fundamental y razón de sobrevivencia y objetivo único que da sentido a las metas que perseguimos";
- un Estado solidario, comprometido con la justicia social, trabajando siempre dentro del régimen de derecho, conduciendo el cambio en el marco de la ley y manteniendo la estricta vigencia y la protección de los derechos humanos;
- la justicia social, que "es un objetivo por el que hay que trabajar deliberadamente", "un compromiso explícito que tiene que promoverse al mismo tiempo que se auspicien el crecimiento y la estabilidad", y que constituye "el objetivo de solidaridad y de los programas sociales que han desarrollado los gobiernos de la Revolución", rechazando igualmente el paternalismo, "que cancela las decisiones de las personas y de las comunidades", y el populismo, "que promete cumplir lo que no puede o que luego cobra en deuda, inflación y más miseria";
- las libertades, "esencia del ser humano en un marco de justicia" con las que se recupera el valor moral del individuo combinándolo con el valor moral de la comunidad;
- la democracia, "estructura jurídica y régimen político que obliga al Estado a respetar el voto, corresponsablemente con los partidos y los ciudadanos" y que es, además, "un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico,

¹¹⁶ Cfr. SALINAS de Gortari Carlos, discurso pronunciado el 4 de marzo de 1992.

social y cultural del pueblo en el que el Estado tiene responsabilidades que cumplir, sin atropellar, sin ignorar la voluntad de los individuos ni de sus organizaciones”, democracia que “empieza en lo electoral pero sin agotarse ahí puesto que se deben respetar por el Estado las libertades”, así como “promover la justicia social y ampliar las oportunidades de bienestar y fomentar la cohesión social, considerando la autonomía de los diferentes grupos”;

- la educación, “parte fundamental del desarrollo integral del país”, lo que conduce a promover “un sistema educativo nacional con libertad para educar y con responsabilidades más amplias en los estados y en las regiones, así como de la sociedad con contenidos educativos que reflejen los nuevos tiempos, el orgullo de la historia y la fortaleza de la nación”, ratificándose “la responsabilidad del Estado de impartir la educación gratuita y laica y hacer obligatoria la primaria, gran medio de movilidad social, en condiciones de vida digna para los maestros”, “actores básicos en la lucha por la soberanía y por la justicia social”;
- el campo, respecto al cual se rechaza también una visión paternalista que ofrecía sólo remesas, pasándose a una etapa de respeto y verdadero apoyo en los hechos, se considera “un hilo conductor de nuestra historia en las comunidades y pueblos y a lo largo de toda la nación”, asumiéndose plenamente el “reconocimiento constitucional del ejido y la comunidad” y promoviéndose “con eficacia la justicia agraria”, abriéndose oportunidades para que -apoyado por los programas de fomento del gobierno- el campesino haga ejercicio de su libertad y no de su necesidad, alentándose las asociaciones y la protección de las comunidades;
- los indígenas, que son reconocidos dentro de nuestra composición pluricultural como sustento original de los mexicanos, de su modo de vida, y que cuentan con los medios para alcanzarla, lo que se logra mediante la ley que protege y promueve el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización, que no es sino el efecto del reconocimiento de su aportación a las raíces más profundas de nuestra historia y nacionalidad, que se deben asumir con plenitud y que conducen a luchar contra la desigualdad que sufren y a

respetar el ejercicio de su libertad y la vida y la dignidad de sus propias comunidades;

- la alimentación, la vivienda, la salud y la calidad de vida, en las que “el Estado está plenamente comprometido” sobre la base de la corresponsabilidad de la sociedad en la resolución de sus carencias, lo que lleva a promover “nuevos esquemas para que haya una más amplia participación en la solución de los problemas y respuesta más eficaz en la prestación de los servicios con transparencia y equidad”, y, finalmente,
- el nacionalismo como defensa del interés nacional, como hoy se requiere en México y en el mundo en que vivimos”: “abierto y activo frente al exterior, para proteger mejor lo propio”, y “democrático y respetuoso de la dignidad de las personas”, para que todos cuenten en la defensa de la nación, y tolerante defensor de los derechos humanos y de las libertades, y promotor de la justicia”.

Al ser una de las notas distintivas del Estado social de derecho el sometimiento a un marco jurídico, resulta obvio que uno de sus atributos tiene que ser la incorporación a la Constitución de esos principios ideológicos como presupuesto para instrumentar los actos de gobierno. El derecho se convierte de este modo en factor de cambio, produciéndose lo que se ha llamado Constitución programática.

Las Constituciones de la mayor parte del mundo -sean socialistas, capitalistas o de economía mixta, tanto en los países ricos como en los subdesarrollados- han añadido a los ya citados elementos orgánico y dogmático, una dimensión programática que las acentúa como proyectos sociales.¹¹⁷

El prestigiado tratadista mexicano con reconocimiento mundial, Héctor Fix Zamudio, en un análisis pormenorizado del Estado social de derecho en la Constitución mexicana, destaca las características que

¹¹⁷ RUIZ Massieu José Francisco, **El Contenido programático de la Constitución y el nuevo derecho a la protección a la salud**, México, Porrúa, 1983, p. 417

se encontraban vigentes al hacer su estudio¹¹⁸ y que sucintamente son:

- régimen democrático;
- participación de los tres poderes en las funciones estatales de justicia social, y
- reconocimiento de los derechos esenciales de los trabajadores.

Pero ¿cuáles los derechos sociales de los trabajadores? Mariano Azuela Guitron nos señala que entre éstos deben destacarse:

- la seguridad social;
- la participación en las utilidades;
- el servicio de empleo y la jurisdicción especializada en materia laboral;
- la creación de la Sala de Trabajo en la Suprema Corte;
- la introducción de la figura procesal de la suplencia de la queja en su favor;
- las modificaciones que introdujeron ventajas procesales para los trabajadores;
- la creación del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores;
- la obligación de todas las empresas para proporcionar a su personal capacitación y adiestramiento para el trabajo;
- la creación del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y la consagración del derecho de todo hombre al trabajo digno y socialmente útil;
- la reforma agraria, paulatinamente transformada y que en su primera etapa se centró en el reparto y la redistribución de la propiedad agrícola, con el fin de suprimir los latifundios y sustituirlos por la propiedad social de ejidos y comunidades y por la pequeña propiedad inafectable;
- la organización de las comunidades agrarias y el establecimiento de unidades de producción para superar los problemas de una excesiva división de parcelas ejidales y pequeñas propiedades; la reforma constitucional que

¹¹⁸ FIX Zamudio Héctor, "La Constitución y el Estado social de derecho", *La Constitución mexicana, 70 años después*, México, UNAM, 1988, pp. 74-115

consagra el desarrollo rural integral mediante la acción del Estado, para generar empleo y garantizar a la población campesina bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional;

- la seguridad social, limitada en principio a la responsabilidad empresarial respecto a los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, y el establecimiento voluntario de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros, con fines análogos;
- el desarrollo de la seguridad social, que además de abarcar un número mayor de riesgos asegurados para un sector creciente de afiliados, amplió sus beneficios a personas distintas de los trabajadores; el carácter dinámico de la propia seguridad social, reflejado en el perfeccionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo público descentralizado y como organismo fiscal autónomo y en la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas;
- la multiplicación de organismos de auxilio a diversos sectores necesitados de la población como el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Nacional de la Juventud y el Instituto Nacional de la Senectud;
- medidas diversas relacionadas con los problemas de la vivienda, el urbanismo, la protección al medio ambiente, la salud y los asentamientos humanos;
- el principio de la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas de nuestro territorio y la concepción de la propiedad privada con función social, lo que admite la expropiación por causa de utilidad pública previa indemnización; los controles y las limitaciones a la inversión extranjera; la protección de los recursos naturales;
- la nacionalización de las energías eléctrica y nuclear; el establecimiento de la zona económica exclusiva de 200 millas náuticas;
- la intervención y la rectoría económica del Estado; la participación activa del Ejecutivo federal en la regulación del mercado de los productos de consumo necesario;

- la introducción del régimen de economía mixta que se proyecta en un desarrollo económico por medio de los sectores público, social y privado, y, por último,
- la planeación del desarrollo económico.

A los atributos del Estado social de derecho en México, que en síntesis hemos relatado, se pueden añadir:

- atenuación del intervencionismo del Estado en la vida económica;
- reprivatización de empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria;
- creación de tribunales agrarios autónomos;
- modificaciones al sistema agrario para facilitar el aumento, cualitativo y cuantitativo, de la producción agrícola;
- perfeccionamiento de los sistemas de administración de justicia; apoyo a las instituciones filantrópicas;
- reconocimiento de la personalidad jurídica de las Iglesias y supresión de los preceptos que las afectaban en su independencia y actuación;
- reconocimiento del principio de la libertad de enseñanza, y modernización educativa mediante la federalización, la participación social y la reformulación de los contenidos y materiales educativos.

Igualmente debe destacarse: la generalización de la concertación social; la participación de grupos de la creación de Tribunales Electorales Autónomos; la ampliación y el mejoramiento de organismos de protección de los consumidores y, en general, de los ciudadanos; el Sistema de Ahorro para el Retiro, y el establecimiento de la Comisión Nacional y de Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

Renglón especial merece la creación de la Secretaría de Desarrollo Social que inició su funcionamiento el martes 26 de mayo de 1992, al entrar en vigor el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** (en el **Diario Oficial** del día 25 de dicho mes).

Desafío de todo modelo de Estado, y en particular del Estado social de derecho en México, es la justicia social, que tiene como una de sus principales metas acabar con el fenómeno del marginalismo, que constituye testimonio tangible de fracaso gubernamental.

En el artículo 32, dentro de las facultades de esta dependencia del Ejecutivo Federal, se señalan asuntos íntimamente vinculados con ese propósito. Deben destacarse las especificadas en las fracciones I, VI, VII, VIII, X, XII y XV, relativas, en síntesis, a la política general de desarrollo social; a los programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial los de los grupos indígenas y de los pobladores de regiones áridas, así como de los colonos de las zonas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población; al estudio de las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y al dictado de las medidas para lograr que se conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales; a la coordinación y el ejercicio de la política nacional para crear y apoyar empresas que agrupen a campesinos y grupos populares; a la previsión de las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda y a su promoción y su concentración; al fomento de la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción; a la promoción y apoyo de mecanismos de financiamiento para el bienestar social, el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda y materiales de construcción; la promoción y apoyo de mecanismos de financiamiento para el bienestar social, el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda y protección del ambiente, y, finalmente, por lo que concierne a los aspectos que interesan a este estudio, a la promoción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, el bienestar social y la restauración del ambiente.

Llama la atención la reiteración, en las diversas fracciones, de que esas atribuciones tomarán en cuenta a los gobiernos estatales y municipales y a los sectores social y privado, reafirmando la característica del Estado social de derecho en México de integrar todos los niveles de gobierno y los sectores de la comunidad en la tarea común de promover a los mexicanos.

El rápido recorrido que hemos hecho de las notas distintivas del Estado social de derecho en México nos permite advertir que nuestra

fidelidad a los principios esenciales de la democracia liberal no nos ha impedido darle a nuestra organización política una clara responsabilidad social, para convertir al Estado en el rector del desarrollo económico y social de la colectividad, con el fin de construir una sociedad que permita un grado satisfactorio de disfrute de bienes materiales y culturales, único medio de hacer efectiva la libertad de todos y el funcionamiento del sistema democrático.¹¹⁹

De lo anterior podemos deducir que el éxito o el fracaso del Estado social de derecho en México radica en su aplicación a una realidad concreta.

Por un lado, resulta notorio que no es un sistema cuya elaboración esta perfectamente terminada. En su realización participan los gobernantes y circunstancias que se den en el tiempo y los mecanismos de adecuación a ellas que se instrumenten tienen que ser un factor determinante de su buen o mal funcionamiento.

Al lado de las situaciones contingentes, el Estado social de derecho en México encierra en su propia naturaleza características que lo mismo pueden llevarlo a triunfos que a derrotas. Se ha visto que se trata de una manera de organización política que se sustenta en el equilibrio de posturas antagónicas, lo que su misma génesis explica.

Metafóricamente podría hablarse de un modelo de Estado en el que, como el alambrista, su éxito radica en conservar el equilibrio y avanzar hacia su objetivo. Tal situación no es nueva en el trabajo político.

La búsqueda e implantación de la medida justa se presenta como la tarea y el arte verdaderos de la política, la cual se ve desafiada cotidianamente. El examen teórico sólo puede intentar dar transparencia a la compleja estructura de relaciones, pero no soluciona la función de la política, que es la de hallar la medida justa según la situación respectiva.¹²⁰

De la metáfora se sigue una clara enseñanza: si se da una inclinación desproporcionada se perderá el equilibrio y el sistema caerá. De la

¹¹⁹ MADRID Hurtado Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1980, p. 290.

¹²⁰ REINHOLD Zippelius, *Teoría general del Estado*, México, UNAM, 1985, p. 367.

habilidad de no llegar a ello dependerá su continuidad y su éxito. Nos encontramos en momentos de excepcional trascendencia pues quizá sea la última oportunidad que se presente de unirnos en lo esencial para sumar esfuerzos en la lucha común por alcanzar un mundo mejor. Al respecto compartimos dos importantes ideas de Jorge Carpizo, en las que parecen hacer acto de presencia el optimismo y el pesimismo:

La Constitución de 1917 ha asegurado décadas de paz social,... y ha impulsado el mejoramiento de la población en educación, salud, habitación y oportunidad de superación personal. A pesar del gran adelanto económico y social que México ha tenido de 1917 a nuestros días, que es innegable, ha sido insuficiente y aún tenemos graves rezagos sociales. Aquí se encuentra precisamente el problema más serio de México: los millones de mexicanos que se encuentran en la pobreza y la pésima distribución del ingreso.¹²¹

En el Estado social de derecho, pues si bien es una comunidad política no se puede prescindir de la coerción para quedar exclusivamente a la buena voluntad de los gobernados, si ésta existe las medidas en favor de la justicia social se realizarán con mayor apoyo, lo que hará posible su rápida instrumentación.

El conflicto entre caprichos individuales y bien común podrá superarse. Para conseguirlo es indispensable que por medio de los recursos formales e informales de educación, entre estos últimos los de comunicación social, se elaboren programas permanentes para inculcar en todos los miembros de la comunidad desde su temprana edad los valores a que se ha hecho referencia. Sólo así se conseguirá la transformación social profunda que se sustenta en la transformación personal. Los mexicanos tenemos la idoneidad requerida: somos indios bautizados; sufrimos la herencia del resentimiento que dejara en nuestros ancestros la explotación del encomendero español, pero también conservamos en nuestras almas la semilla de esperanza

¹²¹ CARPIZO Jorge, *Introducción a la obra Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, páginas XII y XIII.

depositada por el misionero, discípulo del Santo de Asís, que conquistó al indio con sus brazos abiertos y sus pies descalzos.¹²²

3.3 El formalismo jurídico y la realidad de la seguridad social

El reconocido investigador Manuel González Oropeza realizó un interesante análisis acerca de las enormes diferencias entre el formalismo jurídico y la realidad de la seguridad social que nos ayuda, al menos para esta investigación, a comprender el significado de estas dos variables. De este autor hemos extraído los siguientes planteamientos.

González Oropeza nos afirma que las diferencias abismales entre formalismo y realismo nos lleva a pensar en una formalidad protocolaria y una realidad social, distintas una de la otra así plantea también el problema de la eficacia de las normas jurídicas que, aunque puestas por un legislador y por ello positivas, no son obedecidas por sus destinatarios ni acatadas por la autoridad ejecutora, desligando así las prescripciones legales de las conductas comunes de una población.¹²³

Esta concepción coloquial, que puede tener un contenido y una sanción de orden político o social, no cuenta con su correspondiente significado jurídico. Por principio todo sistema jurídico es formal, pero tiene una concreción en la realidad de una comunidad y, en consecuencia, posee una existencia concreta. Asimismo, las transgresiones a la norma jurídica son mínimas en comparación con las conductas de adhesión y obediencia espontánea que se realizan.

Para hablar de formalismo jurídico y realismo en la seguridad social se requiere precisar, aunque sea de manera sucinta, lo que se entiende por formalismo y por realismo en el ámbito jurídico de esta rama autónoma del derecho: el derecho a la seguridad social.¹²⁴

¹²² AZUELA Rivera Mariano, "El aspecto formal del amparo", ponencia presentada en la **Asamblea Anual Nacional de la Unión Internacional de Abogados**, *Memorias*, México, JUS, 1955, p. 88

¹²³ Cfr. GONZÁLEZ Oropeza Manuel, "Formalismo jurídico y realidad de la seguridad social", en **La seguridad social en el estado moderno**, IMSS/FCE/ISSSTE, México, 1992, pp. 163-164

¹²⁴ Cfr. VISQUERRA Enrique, "El derecho a la seguridad social", **Revista Seguridad Social**, núm. 172, julio septiembre, 1990, p. 30

Precisamente su autonomía científica exige establecer procedimientos conocidos por los interesados que hagan viable sus derechos.¹²⁵

Resulta obvio que tales términos no corresponden a las concepciones coloquiales antes referidas porque la formalidad en el derecho está implícita, ya que la creación y la aplicación de todas las normas jurídicas están sujetas a una forma, mientras que lo que ocurra en la realidad sociales, por principio, posible contenido del deber ser jurídico.

Toda norma se crea, entonces, de acuerdo con el proceso previamente establecido en el derecho, y con el objetivo de prescribir una conducta que, en caso de no ser acatada, produzca una reacción al comportamiento contrario y se le coaccione para adecuarse a la conducta prescrita.

De esta manera, una norma jurídica, para serlo, necesita prescribir una conducta y establecer los órganos de autoridad, así como los procedimientos y los medios para hacerla efectiva. Mientras no reúna estos elementos, aunque la disposición esté considerada en una norma, en realidad no participa del carácter jurídico, sino más bien será una declaración formal de intención que carecerá de ejecución espontánea por parte del gobierno, o será obligada por acción de los particulares.

El derecho que aplican los tribunales no es uno ideal, sino proviene de normas "puestas" o positivas por una autoridad.¹²⁶

El deber ser jurídico presupone, incluso, que el ser social no se adecue a la conducta prescrita. Al derecho no lo invalidan las conductas que se produzcan en contra; pero lo que sí es fundamental es que una disposición, para contar con la categoría de norma jurídica, requiere, además de una conducta precisa del destinatario, la determinación de facultades que la autoridad pueda ejercer para encauzar la realización de dicha conducta o, en su caso, aplicar una sanción para corregir el comportamiento contrario.

¹²⁵ AGUIRRE Bayley Adolfo, "Hacia la autonomía procesal del derecho de la seguridad social", *Revista Seguridad social*, núm. 172, julio septiembre, 1990, México, p. 44

¹²⁶ GARCÍA Máñez Eduardo, *Positivismos e iusnaturalismo*, México, UNAM, 1986, p.

La expresión realidad alude a los hechos que suceden cotidianamente, por lo que en un Estado de derecho las normas jurídicas también tienen su concreción en una realidad, ya que existen y se dan en un tiempo, un espacio y una circunstancia fijas. Por ello su realidad es independiente de su eficacia, entendida ésta como la obediencia y la aplicación generalizada de la conducta prescrita.

De tal manera, en la teoría del derecho la distinción coloquial entre formalismo y realidad se refiere a la mayor o menor eficacia de las disposiciones legales, mas no de validez de dichas normas. La validez de las normas se refiere a los procesos de creación de un sistema jurídico que se dan con independencia de lo que sucede en el mundo del individuo. En las normas jurídicas cuyo contenido esta seguridad social, el formalismo y el realismo se concretan en las preguntas:

- ¿las disposiciones de seguridad social son verdaderas normas jurídicas o son declamaciones retóricas?, y
- ¿qué tanto se cumplen las disposiciones de seguridad Social?

A pesar de que estableció los derechos sociales para los obreros y los campesinos, la Constitución mexicana no ha consagrado todavía el régimen de seguridad social para extender esos derechos a toda la población.

Poco se ha hecho en cuanto a los derechos de la tercer generación que coincida con las aspiraciones de universalidad de la seguridad social. Por las condiciones de la ciudad de México el derecho a un ambiente digno, que es reconocido como un derecho de la tercera generación, ha comenzado a ser aceptado por el sistema jurídico mexicano y se ha creado un órgano ejecutor y garante de ese derecho con el nombre de Procuraduría de la Defensa del Medios Ambiente, lo cual nos lleva a concluir que la norma relativa dejó de ser retórica para cobrar eficacia jurídica.

La concreción de la dimensión jurídica de la seguridad social, así como la de los derechos de todas las generaciones benefician la confianza y la adhesión de la comunidad hacia el propio sistema jurídico. En una encuesta pública realizada en febrero de 1992, y citada por González Oropeza, 52% de la población mexicana cree que se viola la Constitución, Quizá entre las causas del descrédito esté la

carencia de eficacia y de medios de aplicación de tantas disposiciones retóricas.

En las normas de seguridad social, a diferencia de la mayoría de las normas jurídicas, se observa un proceso de gradual juridicidad en el sentido de que las disposiciones respecto a la materia se han originado como pronunciamientos retóricos contenidos en un documento legal, sin sanciones, procedimientos u órganos, para transformarse paulatinamente en verdaderas normas jurídicas con la completa integración de sus elementos.

Resulta evidente que un Estado social de derecho no requiere la satisfacción absoluta y permanente de los derechos sociales en una comunidad, lo cual sería quimérico, pues las necesidades sociales crecen, como la población, de manera geométrica y los grados de bienestar crean gradualmente nuevas necesidades, lo cual hace de la seguridad social una tarea que nunca logra ser satisfecha por completo, tanto por el incremento de la población como por el de las necesidades sociales, sea en cantidad o en calidad.

Los derechos humanos guardan una evolución congruente con el anterior esquema: es decir, las expresiones normativas iniciales de tales derechos tuvieron al aparato estatal como un actor imprescindible en su realización. Inicialmente los derechos humanos fueron prohibiciones al propio Estado para que éste se abstuviera de transgredir libertades fundamentales del individuo, como por ejemplo que los parlamentos no dictaran leyes retroactivas. Con posterioridad se establecieron declaraciones de derechos que tomando la perspectiva individual constituían conductas prescritas que el Estado debería garantizar aceptando los medios de defensa dirigidos por el particular.

Con el derecho social surgido del constitucionalismo mexicano las comunidades de obreros y campesinos tuvieron en el Estado la pretensión de un trato no sólo igualitario sino privilegiado, y la garantía por distintos medios legales de satisfacer sus necesidades colectivas. La justicia social exigió un trato distinto a los desiguales. Al respecto, sin embargo, debemos acotar que la **Ley Federal del Trabajo** no ha logrado en algunos aspectos el trato equitativo entre el trabajador y el empleador.

Uno de esos aspectos en el relativo a la sanción para el empleador cuando no respete las normas de seguridad e higiene previstas, no tiene, entre las causales de rescisión imputables a él, la infracción por no inscribir a sus trabajadores en el Seguro Social.

Lo anterior es ilustrativo también del abismo que existe entre los mandatos constitucionales y el espíritu que de ellos se deriva, y entre la reglamentación, el uso y la aplicación que se da a tales principios.¹²⁷

En los aspectos contenciosos de la seguridad social autores como Gregorio Sánchez León identifican confusiones en los recursos que la ley asigna, tanto para los asegurados como para los empleados.¹²⁸

Las características del Seguro Social han sido clasificadas en tres rubros:

- la obligatoriedad, derivada de la ley;
- la conformidad, para evitar prestaciones mínimas, y
- la automaticidad, que previene precisamente el disfrute de las prestaciones sin los condicionantes del cumplimiento de las obligaciones legales de inscripción, afiliación y cotizaciones apropiadas.¹²⁹

La automaticidad proviene del concepto de *orden público* ya que implica que la norma no puede ser alterada por la voluntad de los individuos¹³⁰ por lo que, a pesar de la no observancia por su parte de lo prescrito por las normas del Seguro Social, éstas siguen vigentes pero esperando algún medio legal que permita a los destinatarios o ejecutores su puntual eficacia. Javier Moctezuma por su parte ha enumerado con más acuciosidad los principios de la seguridad social y los circunscribe a determinadas épocas históricas.¹³¹

¹²⁷ Cfr. LOYZAGA de la Cueva Octavio, "Teoría y praxis del derecho colectivo del trabajo", **Alegatos**, UAM, núm. 18, mayo agosto, México, 1991, p. 53

¹²⁸ Cfr. SÁNCHEZ León Gregorio, **Derecho mexicano de la seguridad social**, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1987, p. 7

¹²⁹ ALMANSA Pastor José María, "El derecho de la seguridad social del futuro", **Revista Seguridad Social**, núm. 170, enero-marzo, México, 1990, p. 103

¹³⁰ Cfr. TAMAYO y Salmorán Rolando, "Orden público", **Diccionario jurídico mexicano**, tomo VI, UNAM, México, 1984, p. 317

¹³¹ Cfr. MOCTEZUMA Javier, "Pautas introductorias a la seguridad social y sus regímenes normativos", **Memoria del II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social**, ISSSTE, México, 1991, pp. 30-31

La seguridad social pretende establecer un régimen de bienestar para toda la población, sin importar su clase social, centrándose en la satisfacción de las necesidades sociales de la mayoría, como son salud, vivienda y educación entre otras.

¿A cuánto bienestar puede aspirar la población? Esta es una pregunta que los órganos encargados de la seguridad social se plantean permanentemente, y resulta difícil lograr y definir una meta final. En este sentido la norma jurídica de seguridad social es cambiante y tiene que cuidar todos y cada uno de los elementos que la integran.

Inicialmente la preocupación por los derechos del hombre desvalido social, económica y culturalmente se concretaba a consagrar una obligación a cargo de la "sociedad" y no de la estructura del Estado. Por tanto, era una visión individualista de ayuda del hombre por el hombre. Esta asistencia se presenta inducida por las leyes, como representativas de un ideal ético, pero de cumplimiento espontáneo por la acción de todos para asegurar el disfrute y la conservación de sus derechos.

Con el desarrollo del constitucionalismo los órdenes jurídicos nacionales avanzaron en el reconocimiento de estos derechos, los que podemos englobar como "sociales", refiriéndose al trabajo y a la instrucción, junto con otros derechos como los individuales y los políticos.¹³²

A diferencia de esta tendencia, la protección internacional de los derechos sociales es un producto reciente de la institucionalización de las relaciones entre los Estados, que ha consolidado los lineamientos generales de esos derechos consagrados en los órdenes nacionales. Los derechos sociales son, según la concepción tradicional del derecho internacional, reconocimientos de tales órdenes y no creaciones de los tratados celebrados entre los Estados soberanos. Esta concepción explica, por lo tanto, el mayor desarrollo inicial del derecho interno en contraste con el del derecho internacional en esta materia.

¹³² Cfr. VILLAGORDOA Jose Manuel, **Conceptos doctrinales contemporáneos de la seguridad social**, CIESS, México, 1984, p. 17

De lo anterior podemos inferir que, a pesar de que México ha consagrado en su Constitución la primera expresión de los derechos sociales, dichas disposiciones no fueron normas jurídicas en puridad, sino que fueron solemnes declaraciones en relación con el ideario político de una revolución como la mexicana.

La normativización de la mayor parte de los derechos sociales se viene transformando con la implantación posterior de órganos de gobierno encargados de la atención y ejecución de tales derechos. De esa manera, derechos constitucionales como la participación de utilidades, la vigencia de un salario mínimo, la vivienda digna, la salubridad general, por nombrar algunos, fueron paulatinamente encomendados a estructuras administrativas que se encargaron, a partir de la década de los cuarenta de este siglo, de realizarlos y administrar su adecuada prestación.

Algunos de los derechos sociales han llegado, incluso, a ser exigibles ante tribunales, ya sean administrativos o jurisdiccionales. Sin embargo, no todos llegan a este grado de concreción. Las acciones procesales ante tribunales especializados deberían ser la meta final de todas las normas de seguridad social. La doctrina exige incluso la creación de una judicatura propia que no está prejuiciada por conceptos provenientes de otras ramas jurídicas¹³³

La seguridad social ha propiciado la formación del llamado derecho social sin necesidad de considerarlo como una rama autónoma del derecho, pues su importancia no radica en su independencia, sino en que constituye una perspectiva innovadora del derecho.

La importancia resulta, pues, no del hecho de adquirir la misma categoría en la división del orden jurídico aliado del derecho público y el privado, sino de su tendencia ideológica a constituir un contrapeso, tal como se da en la división de poderes, a los intereses de las *elites* económicas y sociales.

La expresión "derecho social" comienza a identificarse con esa tendencia y a estudiarse desde los años treinta. Aunque el enfoque sociológico de Georges Gurvitch excluye al que llama "derecho estatal", y en su manera pura considera al derecho social como el

¹³³ AGUIRRE Bayley Adolfo, *op. cit.* pp. 48-49

generado espontáneamente por las agrupaciones humanas, su pensamiento no ha sido adoptado plenamente en México debido a la concepción clásica del Constituyente de 1916-1917 respecto a los derechos sociales, en el sentido de caracterizarlos como derechos tutelares y protectores de los intereses del sector social, más de acuerdo con la explicación teórica de Gustav Radbruch.

Esta concepción del Constituyente mexicano ha sido consolidada por la legislación, la jurisprudencia y la doctrina. Aunque hay antecedentes para cada uno de los rubros, la legislación social comienza originalmente a partir de 1931 con el primer **Código del Trabajo**, y de 1934 con el primer **Código Agrario**; en cuanto a la jurisprudencia, las sentencias de la Suprema Corte correspondientes a los años treinta, con el ministro Salvador Urbina, están impregnadas de una tendencia tutelar. Esta tendencia, tanto en la legislación como en la jurisprudencia, se manifiesta en los siguientes mecanismos:

- otorgar derechos específicos para el sector social;
- atenuar formalidades de procedimiento en favor de sus integrantes, y
- aplicar criterios basados en la equidad favoreciendo al sector social.

En 1960, durante la VI Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, se elaboró la denominada **Declaración de México**, en la cual se determinó la existencia de difíciles y persistentes problemas que obstaculizan la lucha para superar miseria, insalubridad, enfermedades, desamparo, ignorancia, inestabilidad del trabajo, insuficiencia del empleo, inequitativa distribución del ingreso nacional, deficiencias del desarrollo económico y desigualdades en la relación del intercambio internacional; esos obstáculos están presentes en la realidad económica y social de cada nación.

Ante estos problemas, el Estado tiende a canalizar políticas y recursos para su solución. Los derechos sociales implican un Estado promotor que, en tal sentido, más que garante de las posibles infracciones resulta ser un actor fundamental en la realización y la actualización de tales derechos, cuyo objetivo se encamina a resolver la cuestión social.

México presenta las siguientes cifras estadísticas:

- las tasas de natalidad y mortalidad han descendido paulatinamente a partir de 1940;
- la esperanza de vida ha aumentado paulatinamente de 1950 a la fecha;
- la población con edad menor de 15 años es de 44.8% aproximadamente;
- la población urbana predomina sobre la rural a partir de 1960;
- el analfabetismo afecta a 13% de la población;
- la desnutrición la padece 40% de la población;
- la carencia de vivienda adecuada se observa en 30% de la población, y
- el desempleo y el subempleo están ubicados en un porcentaje muy alto, mientras el trabajo infantil todavía se explota en gran medida.

De tales datos podemos desprender que, a pesar de que México consagró en su Constitución de 1917 por primera ocasión los derechos sociales, dicha declaración constituye sólo el primer paso para la satisfacción de estos derechos.

El cumplimiento de la mayor parte de los derechos sociales, cuyos beneficiarios se encuentran en el sector social, se ha retrasado varios años en virtud de dificultades circunstanciales.

En cuanto a las estructuras administrativas que atienden los distintos rubros de la seguridad social figuran secretarías de Estado, organismos desconcentrados y organismos descentralizados de la administración pública, lo cual imprime una diversidad que, en ocasiones, se antoja artificiosa e innecesaria.

En México el desarrollo de los derechos sociales ha implicado invariablemente los siguientes estadios, ordenados más de manera lógica que estrictamente cronológica:

- constitucionalización del derecho social, consagrándolo de manera enunciativa;
- regulación del derecho social por medio de leyes y códigos que detallan sus sujetos, objeto y procedimientos;
- creación de una estructura administrativa, dependiente invariablemente del Poder Ejecutivo, que atiende la implantación del derecho social;

- agrupación de los integrantes del sector social en organizaciones insertas en partidos políticos; e
- interpretación del derecho social por los órganos jurisdiccionales.

Este desarrollo ha estado invariablemente ligado con la iniciativa y la actividad del Poder Ejecutivo federal. Con excepción del propio texto constitucional de 1917, casi todos los estadios de desarrollo han correspondido histórica y políticamente a los presidentes de México.

Las reformas constitucionales en la materia respecto a prestaciones laborales, vivienda y salud han sido a iniciativa del Ejecutivo. La legislación y la reglamentación han correspondido generalmente al Ejecutivo, no sólo por su promulgación evidente, sino por su elaboración.

Los derechos sociales han fortalecido al Poder Ejecutivo federal en México pues dependen de él fundamentalmente para su realización; este fortalecimiento es tanto nacional como internacional, ya que la conducción de las negociaciones en esta última esfera también se ha desarrollado con predominio del Presidente de la República.

En cuanto a la idea del derecho social, autores de distinta conceptualización como Georges Gurvitch y Gustav Radbruch coinciden en rechazar, como exclusiva, la naturaleza innovadora del derecho.

Efectivamente, consideramos que la naturaleza de los derechos sociales implica varias diferencias en relación con lo derechos individuales, entre las cuales podemos mencionar:

- Los derechos sociales corresponden a grupos sociales. Su perspectiva respecto a la pertenencia, voluntaria o involuntaria, del hombre a determinado grupo identificable por su organización, por sus condiciones o intereses comunes es la siguiente: es voluntaria cuando media un acto consciente por parte de la persona para ser incluida en determinada organización, por sus condiciones o intereses comunes, y es involuntaria cuando, por su propia condición, la persona es absorbida por cierto grupo social (marginados, enfermos y

consumidores, entre otros). Este grupo social es determinado en el sistema jurídico mismo.

- El papel del Estado en los derechos sociales de promoción sustituye la "libre competencia" de particulares en la prestación de servicios y la producción de bienes necesarios para la mayoría de la comunidad. Si bien el Estado liberal burgués es requerido a intervenir para hacer posible el disfrute de los derechos individuales, su papel es distinto pues su actuación se reduce a brindar "derecho y orden" mediante registros públicos, cuerpos de seguridad y tribunales, interviniendo para ayudar en el disfrute espontáneo del derecho en cuestión, con un aparato de regulación y de sanción. Por su parte, en los derechos sociales su disfrute es inducido y hecho posible por medio de la acción estatal, no sólo mediante la legislación, sino también de la canalización de recursos dirigidos a realizar el sustrato de tales derechos.
- El liberalismo social de reciente acuñación en México se refiere, sin embargo, a una gran tradición histórica acerca de la cuestión social. El papel del gobierno como regulador de la libre competencia de fuerzas privadas en la economía, para evitar excesos y monopolios, evolucionó a la concreción de que el ámbito puede también fomentar, y participar en, esa libre competencia, para orientar de manera estructural e interna la economía. De cualquier modo, la relación bipolar Estado-individuo se facturó para diferenciar los sujetos de una economía capitalista como son el empresario, que puede ser tanto particular como gubernamental, y el trabajador, así como el individuo que sin relación laboral alguna es parte de la comunidad y, por lo mismo, titular de los denominados derechos sociales, aun cuando estos sean menos expresiones retóricas o normas jurídicas eficaces.
- Los medios de defensa no se limitan a la heterocomposición, sino que permiten la autocomposición y la autodefensa. No sólo la negociación y el compromiso son permisibles en las relaciones del sector social, sino que está reconocida también la protesta regulada. Tratándose de la huelga o de las manifestaciones, estos procedimientos son comunes. En virtud del carácter grupal de los derechos sociales la movilización de sus depositarios es relativamente sencilla por la comunidad de intereses, por lo que esos procedimientos

resultan naturales. Asimismo, en otros países como los Estados Unidos, la heterocomposición ha sufrido transformaciones importantes, como la legitimación procesal para introducir las "acciones de grupo" ante tribunales propios para considerar las pretensiones de los grupos sociales.

Al considerar al Estado como el promotor de los derechos sociales no debemos abstraerlo de la realidad en la cual sus autoridades están inmersas, y que éstas ante todo son personas con intereses cuya afinidad puede ser coincidente o disgregante con los otros sectores.

Para ello la constitucionalización de los derechos sociales y su caracterización es necesaria para transformar las preferencias individuales de las autoridades en acciones sociales. De esta manera se abandona la idea del buen gobernante altruista, del déspota ilustrado y, en lugar de confiarse en el individuo se confía en los principios constitucionales.

El diputado constituyente Rafael Martínez de Escobar explicó en 1916 lo que llamaba "libertad social", entendido como la libertad que corresponde al individuo en sociedad. Martínez de Escobar consideró que la libertad social vendría a restringir la libertad individual. Sin embargo, consideramos que esta noción es incongruente con el propio significado liberal de derecho subjetivo.

Si los límites del derecho de un individuo llegan hasta donde empiezan los del otro, todo abuso de derecho deberá infringir los derechos del *alter ego* y, en contrapartida, toda opresión será coerción sobre el derecho del *ego*. La declaración de derechos humanos, incluyendo los sociales, goza de la característica de fijar los límites tanto al *ego* como al *alter ego*.

CAPÍTULO 4

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

4.1 Evolución de la seguridad social en México

La seguridad social en México no es un asunto novedoso. Ha estado presente desde la época prehispánica, obviamente, no tal como la conocemos ahora.

Si consideramos la definición que dice que "seguridad social es un instrumento del Estado para distribuir entre la población beneficios de carácter económico, servicios o prestaciones tendientes a elevar los niveles de vida del individuo"¹³⁴, difícilmente encontraremos que ésta se dio en los años previos a la Revolución.

Pero si consideramos el concepto que la Organización de las Naciones Unidas emitió en 1948 al aprobar la Declaración Universal de Derechos Humanos, que dice:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuada que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido la vivienda, la asistencia medica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.¹³⁵

Podemos afirmar que la seguridad social estuvo presente, aunque de modo incipiente, desde la época prehispánica.

De este modo encontramos, entonces, que existen indicios sobre instituciones de seguridad social desde el reinado de Moctezuma II. Habían establecimientos parecidos a los hospitales, donde se atendía

¹³⁴ RUIZ Gómez Raúl, **El ISSSTE y la seguridad social en México**, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México, 1994, p. 11

¹³⁵ ROBLEDO Santiago Edgar, **El sistema de seguridad social de los trabajadores del Estado**, Publicaciones de la Secretaría de la Presidencia, México, 1976, p. 122

a los enfermos, principalmente guerreros que recibían atención médica y un servicio especial como seguro de invalidez.¹³⁶

El Tlatoani azteca sostenía en Culhuacán un centro en el que se atendía a todos los ancianos e impedidos que habían servido a la confederación ya fuera en asuntos políticos o militares. En ese sentido, una reconocida investigadora señala: "basando nuestras afirmaciones en los pocos autores que han escrito al respecto, podemos decir que los mexicas tenían, en vísperas de la conquista, algunas instituciones parecidas a lo que hoy se conoce como seguridad social".¹³⁷

Parece ser que estos establecimientos existieron en México, Texcoco, Tlaxcala y Cholula y eran sostenidos con los excedentes de las cosechas destinadas al culto de los dioses. La misma autora anota que aunque no se trata de instituciones propiamente dichas, se puede considerar dentro de la asistencia, la práctica acostumbrada por algunos gobernantes mexicas de repartir al pueblo, en tiempos de hambre -por inundaciones o sequías-, los bastimentos y semillas que tenían en sus almacenes.

Algunos escritores afirman que estos repartos se hacían anualmente distribuyéndose los productos entre la gente necesitada sin importar quien fuera.

En estos almacenes llamados Petracalli o Petracalco se almacenaba el fruto de las cosechas de las tierras del palacio, Tecpantalli, y donde se ponían también los productos de la recaudación fiscal.

En un estudio se señala que "entre los antiguos mexicas se generaron y practicaron algunos principios de la seguridad social tales como la acciones masivas en favor del Calpulli y la incipiente solidaridad surgida por la afinidad en el quehacer de los pillis, macehuales, tamemes y pochtecas. Los unía la misma pena el mismo dolor acaso una actitud ante la explotación o la supremacía de unos sobre otros".¹³⁸

¹³⁶ MEYER Rosa María, **Instituciones de seguridad social**, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1975, 19

¹³⁷ *Ibidem*, p. 21

¹³⁸ ROBLEDO Santiago Edgar, *op. cit.* p. 124

Uno de los más importantes estudios de ésta época lo es sin duda el realizado en 1615 por el franciscano Juan de Torquemada. Ahí se dice que "la dominación española trajo consigo la importación de sistemas políticos, culturales y sociales que se impusieron radicalmente a los esquemas de convivencia indígena. Este cambio se reflejó también en el ámbito de protección y asistencia a las clases desposeídas."¹³⁹

Durante la época colonial fueron los montepíos los que realizaron una labor similar a lo que más tarde se conoció con el nombre de pensiones civiles. Por cédula Real de 2 de junio de 1774, y con el fin de aliviar en algo las necesidades de los menesterosos, se fundó el Monte de Piedad en México, similar al que existía en la Villa y Corte de Madrid. Carlos III fundó el Primer Montepío de España en el año de 1761.¹⁴⁰

Las cofradías y las cajas de comunidades indígenas complementaban el círculo de instituciones de seguridad social en la época colonial.

El motivo principal de las fundaciones o instituciones hospitalarias era la caridad. Pero cabe anotar que estas instituciones de beneficencia en la Nueva España eran a la vez que vehículo de caridad, un instrumento de influencia para el dominio y control de los indígenas.¹⁴¹

Con estos datos podemos afirmar, que desde los inicios del período colonial existió en la Nueva España un régimen hospitalario bien definido y organizado que cumplió un cometido con la mentalidad de la época y con la función a la que estaba destinado. Las funciones que desempeñaba este régimen hospitalario eran muy amplias, pues en el mismo establecimiento se manejaba orfelinato, hospedería, sanatorio o asilo al mismo tiempo. La política de asistencia pública acogía a todos los necesitados: pobres, enfermos, peregrinos, lisiados etc.¹⁴²

En la Nueva España el régimen hospitalario fue un resultado del matrimonio político Estado-Iglesia. De este modo funcionó también

¹³⁹ Cfr. TORQUEMADA Juan de, **Monarquía Indiana, con el origen y guerras de las Indias Occidentales, de sus poblaciones, descubrimientos, conquistas, comercio y otras cosas maravillosas de la misma tierra**, Editorial Chávez Ayhoe, 1943, 3° edición, p. 135

¹⁴⁰ ROBLEDO Santiago Edgar, *op. cit.* p. 124

¹⁴¹ MEYER, Rosa María, *op. cit.*, p 7

¹⁴² Cfr. MURIEL Josefina, **Hospitales de la Nueva España**, v.1, México, 1956, p.12.

como dispositivo en la tarea evangélica y como instrumento del proceso económico del Estado, aunque los objetivos primordiales hayan sido encubiertos con propósitos exclusivamente caritativos.

Los historiadores nos dicen que en efecto, durante el período colonial la beneficencia no era una función exclusiva del Estado, sino que era una labor de la Iglesia, amparada por el concepto cristiano de la caridad, que esta tarea era complemento de los fines políticos de la Corona. Nos recuerdan que la evangelización era uno de los objetivos principales de la política Estado-Iglesia, pues además de su sentido puramente religioso, constituía el medio ideológico por excelencia para integrar a los indios a la cultura occidental y de esta forma hacer la conquista mucho más efectiva. Explican estos autores que el régimen hospitalario de la Nueva España cumplía una múltiple función:

- facilitaba el control y cuidado de la fuerza de trabajo.
- servía para la conversión de los naturales a la nueva fé.
- cumplía con su objetivo de dominación ideológica.
- satisfacía su propósito caritativo que en realidad era la justificante moralina que los originaba.

La investigadora Josefina Muriel nos dice que el mayor número de fundaciones hospitalarias correspondió al siglo XVI. Que en esta época se erigieron en el Virreinato 129 hospitales, distribuidos de la siguiente manera: Campeche, Durango, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Tlaxcala y Yucatán, con un hospital cada uno; Puebla con tres; Veracruz con cinco; Guanajuato con seis; Guerrero y Jalisco con siete cada uno; Colima con nueve; el Distrito Federal con once y finalmente Michoacán con setenta y dos hospitales.¹⁴³

¿De qué privilegios gozaba el Estado de Michoacán para sobresalir en número de hospitales frente al resto del país? Esto se debe a que en esta época la mayor parte de la labor hospitalaria, en lo que se refiere a fundación el sostenimiento estuvo a cargo de la Iglesia y del Estado como se anotó en párrafos anteriores, pero en el caso de Michoacán la labor era encabezada por el entonces obispo Vasco de Quiroga quien ostentaba un poder relevante y fuerza inusitada entre la

¹⁴³ *Ibidem*, p. 13

población. Ordenó que existiera un hospital en cada pueblo exclusivamente para indígenas y así se hizo.

En ese sentido, la obra de Quiroga fue muy benéfica para los indios en su miseria y enfermedades; los organizó y enseñó a cultivar la tierra, a practicar y perfeccionar sus industrias; introdujo nuevos oficios; los instruyó en la nueva fé y les enseñó a leer, a escribir, a trabajar ya vivir en comunidad, bajo una organización peculiar, basada en la descrita por Tomás Moro.¹⁴⁴

Sin embargo, "desgraciadamente, este sistema comunal, que dio tan buenos resultados en vida de su fundador, fue después utilizado muchas veces para explotar a los indígenas por algunos religiosos y ya al finalizar el período colonial la mayoría de estas instituciones se encontraba en plena decadencia.¹⁴⁵ No obstante, no debemos desmeritar este esfuerzo que constituye un importante antecedente de la seguridad social en México.

Por su parte, las cofradías se dividieron en dos tipos fundamentalmente, las religioso benéficas y las gremiales. En las cofradías gremiales se reunían los miembros de un determinado gremio con las siguientes finalidades:

- prestar ayuda mutua y el sufragio por los cofrades muertos;
- rendir culto al santo patrono del gremio; y
- establecer instituciones de beneficencia para atender a los cofrades menesterosos, enfermos y lisiados.

Las cofradías religioso benéficas o de ayuda mutua eran aquéllas en las cuales los cofrades debían contribuir con cierta cantidad de dinero al momento de ingreso y además pagar una cuota mensual. (Podríamos decir que son los antecedentes más remotos del Seguro Social en México). La cofradía se comprometía por su parte, a visitarlos cuando estaban enfermos, a ayudarles con los gastos de las medicinas y a pagar los gastos de entierro y mortaja.¹⁴⁶

¹⁴⁴ VANEGAS Ramírez Carmen, **Régimen hospitalario para indios en la Nueva España**, Ed. SEP-INAH, México, 1973, pp. 71-72

¹⁴⁵ MEYER Rosa María, *op. cit.*, p. 28

¹⁴⁶ Cfr. SEPÚLVEDA y Herrera Ma. Teresa, **Los cargos políticos y religiosos en la región del Lago de Patzcuáro**, INAH, México, 1974, p.137.

Los problemas económicos en víspera de la Independencia repercutieron en las órdenes hospitalarias y originaron un declive en la política de seguridad social. La relajación del régimen hospitalario se tradujo en malos servicios para los enfermos y por consiguiente un decrecimiento importante en el sistema de apoyos asistenciales. Desaparecieron las cofradías gremiales y fueron sustituidas por los montepíos. Instituciones creadas por Carlos III con el propósito de proteger a las viudas, huérfanos y madres de los que morían en servicio de la Corona.

Cómplices de este declive fueron también quienes en ese tiempo dictaron una serie de disposiciones que fueron destruyendo los medios de sustentación de los hospitales existentes y provocó la desaparición de la mayoría. Estas disposiciones inician con la Real Cédula de 1804, en la que se enajenan los bienes raíces de las otras pías y prosiguen con las leyes de 1812, tendientes a separar a los hospitales de la iglesia.

Las razones por las que desde fines del siglo XVIII se toman estas medidas en contra de las instituciones benéficas, en contraste con el interés que antes se había puesto en su fundación, deben ser buscadas en la política borbónica. Esta tendía a separar las funciones del Estado de la de la Iglesia ya limitar el poder de esta última; de ahí que los hospitales, en tanto que las instituciones eminentemente religiosas sean afectadas por esta política.¹⁴⁷

Dice Rosa María Meyer que éste se debió en gran parte a que el objetivo de la conversión religiosa estaba satisfecho y el problema del descenso de la población por causa de las epidemias, ya no tan grave como antes, debido a la inoculación. Lo cierto es que en 1820 las Cortes Españolas decretan la supresión de las órdenes hospitalarias, y entonces los establecimientos manejados por ellas, que eran la mayoría, pasaron a depender de los Ayuntamientos.

En 1821 el Hospital Real de Indias, que era el único hospital fundado expresamente por el rey de España, fue suprimido a causa de la diferenciación racial que manifestaba. Desde entonces la situación asistencial se inclinó contraria al indígena y hasta la fecha no se le ha podido incorporar de lleno a la sociedad mexicana.

¹⁴⁷ MEYER Rosa María, *op. cit.*, p. 59

Las luchas entre conservadores y liberales, los conflictos internacionales y en general las circunstancias ideológicas hicieron que las instituciones benéficas fundadas durante la Colonia fueran olvidadas. La política imperante del momento establecía que no era propicio para el desenvolvimiento nacional el desarrollo de la beneficencia, se le consideraba incluso nociva, debido a que aumentaba la mendicidad y la vagancia.

No fue sino hasta el año de 1841 cuando comienza un ligero repunte gracias a la creación del Consejo de Salubridad. Recordemos que por esas fechas, el tema de gran actualidad en los países europeos era la cuestión de Salubridad Pública, y México no podía quedarse a la zaga.

Los propósitos de este Consejo eran, entre otros:

- fomentar los estudios de higiene,
- vigilar los establecimientos públicos,
- dictar a las autoridades medidas de higiene pública y
- formar el Código Sanitario de la República Mexicana.

Pese a que las circunstancias políticas del momento fueron adversas para el desenvolvimiento pleno de este Consejo, que por cierto jamás pudo elaborar el Código Sanitario, con este intento surge de nueva cuenta el interés por fomentar las políticas de asistencia social.

En octubre de 1843, el Gobierno de Santa Anna expidió un decreto que permitió la entrada al país de las famosas "hermanas de la caridad", enfermeras de profesión que renovaron los servicios hospitalarios.

En 1861 Benito Juárez decretó la creación de la Dirección General de Beneficencia para centralizar los servicios hospitalarios y para organizar, coordinar y sostener los distintos medios de beneficencia pública a fin de convertirla en un servicio público dependiente del Estado (impuestos, loterías, fondos dotales y legados).

Posteriormente, durante el Imperio de Maximiliano de Hasburgo, el interés por los hospitales y la salubridad resurgió y se crearon nuevas instituciones de beneficencia. Podemos mencionar entre éstas un instituto gratuito para sordomudos y una maternidad.

En 1874 Lerdo de Tejada decreta la expulsión de las "hermanas de la caridad" de todos los hospitales del país. Y en 1877 ya en la época del porfiriato, se crea la Dirección de Beneficencia Pública, ubicándose para 1881 dentro de la Secretaría de Gobernación.

El repunte más intenso de esta época se obtuvo precisamente en tiempo de Porfirio Díaz, pues se fomentó la creación de fundaciones públicas de carácter privado como la fundación Concepción Béistegui que empezó a crear nuevos hospitales.

Tal fue el éxito de estas fundaciones y el crecimiento de sus centros hospitalarios, que para 1885 el gobierno tuvo que controlarlas a través de Gobernación. Rosa María Meyer nos dice que para 1889 apareció una ley que daba personalidad jurídica a las asociaciones filantrópicas y en 1904 se dictó la **Ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y Territorios Federales**.

Por su parte Josefina Muriel establece: "La tendencia general fue, salvo excepciones, restablecer los hospitales que habían desaparecido; mejorar los existentes y hacer nuevos siguiendo las ideas de la época sobre higiene, medicina y cirugía."¹⁴⁸

Antes de la revolución el aspecto de la asistencia médica se había privatizado y las condiciones económicas del mexicano no le permitían acceder a estos sitios un tanto elitistas. Por estas fechas se instauraron los primeros hospitales privados fundados por las colonias extranjeras franco-suizo-belga, española e inglesa. Mientras que en el interior del país los cambios se realizaron por instituciones industriales, ferroviarias y mineras y sólo algunos establecimientos dependían del gobierno federal a través de la beneficencia pública.

José Luis Trueba Lara nos señala que el miedo a la vejez marcaba los días de los trabajadores del siglo XIX. Todos tenían la certeza de que la miseria se apoderaría de sus vidas en el preciso instante en que fueran incapaces de continuar laborando: los bajos salarios y la falta de cualquier tipo de seguridad social les impedían contar con un ahorro capaz de garantizar su subsistencia. Para los obreros del porfiriato sólo existía un camino: continuar en sus puestos hasta el fin de sus días. Era

¹⁴⁸ MURIEL Josefina, *op. cit.*, p. 18

preferible morir junto a la máquina o en el escritorio que enfrentar la mendicidad. No había escapatoria posible".¹⁴⁹

La vida de los trabajadores conducía a un callejón sin salida y ello fue alimentando un gran descontento. La exigencia de mejores condiciones laborales se generalizó en casi todo el país.

En algunos sitios se demandaba el derecho a la salud, en otros la mejoría en las condiciones de trabajo y la jubilación. Sin embargo, los tiempos no eran propicios para tales reclamos: la industrialización a marchas forzadas no podía detenerse en estos problemas. México, por lo menos desde el punto de vista de Don Porfirio y de la mayor parte de los Científicos, tenía que ofrecer las mejores condiciones a los inversionistas sin importar el costo social que ello implicara. Los trabajadores habrían de conformarse con seguir los consejos de Genaro García, uno de los principales economistas del porfiriato:

Para que un hombre llegue a procurarse un capital, cualquiera que éste sea, necesita trabajar empeñosamente y abstenerse de consumir una parte de los objetos que obtenga; verbigracia: un carpintero completamente pobre, que carezca de la herramienta necesaria, buscará trabajo en cualquier carpintería donde le paguen cierta cantidad de dinero; si gasta toda ésta a medida que la reciba, nunca llegará a formar un fondo, y continuará siendo pobre hasta su muerte; pero si por el contrario destina una parte de dicha cantidad para satisfacer sus necesidades más urgentes [...] y reserva la otra parte, guardándola cuidadosamente, no pasará mucho tiempo sin que haya logrado reunir una suma regular: con ésta podrá comprar entonces la herramienta necesaria [...], trabajar por su propia cuenta, y obtener mayores ganancias que cuando trabajaba por cuenta de otro.¹⁵⁰

A pesar de sus aparentes virtudes, la propuesta de Genaro García nunca se vio realizada. Los vientos de guerra se apoderaron del país a partir de 1910, y los sueños del porfiriato trocaron en pesadillas: las ideas de orden y progreso fueron aplastadas por los caballos de los alzados. Así, tras varios años de lucha, murieron cerca de un millón de mexicanos, mientras que la planta productiva quedó prácticamente

¹⁴⁹ TRUEBA Lara José Luis, **AFORES bajo la lupa**, Times Editores, México, 1997, p. 11

¹⁵⁰ Cfr. GARCÍA Genaro, **Nociones de economía política**, México, Librería de la Viuda de Ch. Bouret, 1898, pp. 22-23

destruida. La minería, la industria textil y los ferrocarriles -por mencionar sólo tres casos- fueron casi arrasados por los distintos ejércitos.

En México la revolución de 1910 se hizo con el propósito fundamental de modificar el esquema social y económico impuesto por el Porfiriato. Derivado de ésta, la constitución mexicana de 1917 logró reunir en un orden normativo los ideales de libertad y de justicia social; en los artículos 27 y 123 se instauró una nueva política social y laboral que beneficiaría a los obreros y campesinos.¹⁵¹

Pero, la lucha no fue eterna, los revolucionarios del noroeste -después de haber derrotado a Victoriano Huerta y las otras facciones- ascendieron al poder con un proyecto político que, a través de un Estado casi omnipotente, buscaba conciliar el desarrollo con todos los sectores sociales. El ogro filantrópico -como lo llamó Octavio Paz- se adueñó de la escena nacional.

El nuevo Estado se fundó con la Constitución de 1917. En ella se planteaba un proyecto nacional que, en cierta medida, recuperaba algunas de las demandas de los trabajadores del porfiriato. La seguridad social -cuando menos en su aspecto programático- fue esbozada en algunas de las fracciones del Artículo 123. Por primera vez en la historia, y gracias a los párrafos escritos por Pastor Rouaix, el gobierno tomaba partido en torno a los problemas de salud laboral al afirmar que:

Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o ejercicio de la profesión, por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído la muerte o simple incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinan.¹⁵²

De igual forma, en la fracción XXIX de ese mismo Artículo, se hacía una primera propuesta para los problemas de cesantía y vejez:

¹⁵¹ PALMERO Zilveti, Olga, *et al*, **Progresión y avances de la seguridad social en América Latina**, IMSS e IDSS, México, 1980, p. 8

¹⁵² Cfr. ROUAIX Pastor, **Génesis de los artículos 27 y 127**, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1959, p. 83

Se considera de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal, como el de cada estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular.

153

Por desgracia, los señalamientos del Artículo 123 se convirtieron en letra muerta: el gobierno de Venustiano Carranza no tenía la intención ni la fuerza para cumplirlos. Los conflictos internacionales, la pugna con Álvaro Obregón y el cuartelazo inminente, era buenas razones para ignorar el mandato constitucional. En ese momento, las urgencias gubernamentales eran otras: tratar de garantizar su supervivencia. Así, tras la rebelión delahuertista, el asesinato de Carranza en Tlaxcalantongo y la llegada a la presidencia de Obregón, el Estado comenzó a llevar a cabo algunas de las propuestas de 1917. El tiempo de la seguridad social había llegado.

El interés del líder sonoreense en la seguridad social no era resultado de la casualidad. Obregón, antes de lanzarse en pos de la presidencia, había suscrito un pacto secreto con la principal organización obrera de aquellos tiempos, la CROM; mediante el cual los trabajadores se comprometieron a apoyarlo hasta las últimas consecuencias a cambio de ciertos puestos en el gabinete y la promulgación de algunas leyes que los favorecieran. De esta manera, el 9 de diciembre de 1921, en el **Diario Oficial de la Federación** se publicó la **Ley del Seguro Obrero**, por medio de la cual se crearía un impuesto equivalente al 10% de los salarios percibidos por los trabajadores y que sería cubierto por los empresarios. El objeto del gravamen era la creación de una "reserva económica administrada por el Estado para cubrir las indemnizaciones por accidentes de trabajo, jubilaciones por vejez y seguros de vida."¹⁵⁴ De acuerdo con el proyecto publicado en el **Diario Oficial**:

El fondo de reserva sería invertido en instituciones de crédito que tenderían a facilitar el desarrollo de la riqueza pública y muy principalmente en las instituciones de crédito que dieran facilidad a las clases trabajadoras para obtener pequeños créditos con un interés

¹⁵³ *Ibidem*

¹⁵⁴ Cfr. LOYOLA Rafael(Coord.), **Entre la guerra y la estabilidad política. El México de los 40**. Grijalbo/Conaculta, México, 1990, p. 113.

moderado; así como para la apertura de créditos con compañías que quisieran construir habitaciones en condiciones ventajosas, para que con facilidad pudieran ser adquiridas por los mismos trabajadores.¹⁵⁵

La **Ley del Seguro Obrero** no sólo contemplaba la previsión social, sino que también buscaba -gracias a una suerte de ahorro interno forzoso- la promoción de obras que repercutieran en beneficio de los trabajadores y que, al mismo tiempo, fortalecieran la filantropía estatal.

Los proyectos de seguridad social del obregonismo no se limitaron a la **Ley del Seguro Obrero**, ya que, a finales de 1922, los diputados de las Comisiones del Trabajo y Seguridad Social elaboraron una propuesta de **Ley de Accidentes Industriales**, en la cual se señalaba como obligatoria la contratación de seguros por parte de los empresarios para garantizar la indemnización y la atención médica para los trabajadores que sufrieran algún accidente o enfermedad profesional. Asimismo, durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, se dio continuidad a los afanes obregonistas cuando se elaboró la **Ley de Pensiones Civiles de Retiro**, mediante la cual los burócratas obtuvieron el derecho a ser jubilados cuando cumplieran 55 años o estuvieran imposibilitados para continuar laborando.

Aparentemente, el gobierno había dado los primeros pasos para destruir el miedo a la vejez. No obstante, los proyectos de seguridad social se quedaron sólo en el papel. A pesar de su fuerza política y militar, los caudillos de la revolución no habían logrado crear un aparato gubernamental lo suficientemente sólido para llevar a la práctica estas iniciativas y, para colmo de males, la crisis de 1929 golpeó brutalmente la economía nacional y canceló todos los proyectos de seguridad social. En aquellos días, era mucho más importante la conservación del empleo que la obtención de cualquier tipo de prestaciones. Una economía que se sentía herida de muerte no podía darse el lujo de "desviar recursos" para el bienestar de los trabajadores.

No sería sino hasta el cardenismo -justo cuando se sobrevino la crisis de 1929 y se inició el primer gobierno abiertamente populista- cuando se dieron por fin las condiciones necesarias para realizar el proyecto de seguridad social: la **Ley Federal del Trabajo** ya se había

¹⁵⁵ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 9 de diciembre de 1921

promulgado y el régimen buscaba consolidar su alianza con el movimiento obrero. Así las cosas, en el **Plan Sexenal**, Lázaro Cárdenas hizo un compromiso de gran envergadura:

El Partido Nacional Revolucionario (PNR) impone a sus miembros que se hallen en el poder la obligación de la implantación del seguro social obligatorio, aplicable a todos los trabajadores y que cubra también los principales riesgos no amparados por la Ley Federal del Trabajo. Se expedirá la Ley del Seguro Social en favor de los asalariados sobre la base de cooperación entre entidades concurrentes: Estado, trabajadores y patrones, en la proporción que un estudio detenido señale.¹⁵⁶

Se contaba ya con la obligación gubernamental de institucionalizar la seguridad social. Todo hacía pensar que los fracasos de los caudillos habían quedado atrás y que, ahora sí, quedaba libre el camino para la constitución del seguro social. Aunque, en realidad, habría de transcurrir todo el sexenio de Cárdenas para que los ofrecimientos del **Plan Sexenal** se convirtieran en derecho positivo. Efectivamente, desde 1935, el Poder Legislativo, la Suprema Corte de Justicia, las organizaciones obreras y los representantes patronales presentaron un sinnúmero de propuestas que nunca llegarían a cristalizar. Las tensiones que caracterizaron al cardenismo, aunadas a los conflictos internacionales y los enfrentamientos entre los sectores involucrados, impidieron que los ofrecimientos de campaña llegaran a feliz término. El seguro social quedó reducido a un cúmulo de papeles y a miles de palabras que terminaron volando con el viento.

4.2 Orígenes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)

Al gobierno de Manuel Ávila Camacho correspondió dar los pasos definitivos para constituir el seguro social. A partir de su toma de posesión, el nuevo Presidente logró terminar con los conflictos provocados por la política cardenista y, gracias a ello, estuvo en condiciones de allanar la ruta que conducía a la seguridad social.

La primera medida encaminada a lograr este objetivo fue la reforma administrativa del gobierno: el Departamento del Trabajo se transformó en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con lo cual

¹⁵⁶ COMITÉ EJECUTIVO DEL PNR, **Plan Sexenal**, PNR, México, 1934, p. 74.

se creó una instancia con la fuerza suficiente para llevar a buen puerto la iniciativa.

Poco tiempo después de la aparición de la nueva secretaria, Ávila Camacho ordenó la constitución de una comisión tripartita para redactar la **Ley del Seguro Social**. Así, entre 1941 y 1942, se preparó una nueva versión de la ley, la cual fue aprobada por el Poder Legislativo para ser publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 19 de enero de 1943.

El Instituto Mexicano del Seguro Social había nacido, y todo hacía pensar que las intenciones del Estado se cumplirían sin problemas.

La **Ley del Seguro Social** estaba destinada principalmente a las relaciones laborales del trabajo urbano; sin embargo, en su artículo sexto facultaba la extensión al régimen rural. Con base en este artículo en el año de 1954 se implanta el Seguro Social al campo en los estados de Sonora, Baja California y Sinaloa, fijándose las cotizaciones de acuerdo con el número de hectáreas laboradas. Poco después, en 1959 se modifica la Ley, haciendo obligatorio a los patrones la inscripción de los trabajadores rurales en el Seguro Social, aportando los primeros 50% de la cuota y quedando el resto como obligación para la Federación.

Los primeros años del IMSS fueron difíciles. Al iniciarse los servicios médicos el 1 de enero de 1944, el Instituto carecía del equipo necesario para brindar las prestaciones y hubo que recurrir a la subrogación económica de los médicos establecidos. Las clínicas y consultorios privados contratados por el IMSS, daban atención a 103,046 personas. Sin embargo, la contratación de los servicios médicos particulares, resultó un fracaso debido principalmente a que los obreros eran discriminados en relación con la clientela particular ya que constituía una constante salida de dinero, sin la mínima posibilidad de capitalización.

El futuro del Instituto estaba en riesgo: si continuaban las subrogaciones no habría ninguna posibilidad de cumplir los compromisos adquiridos con los trabajadores jubilados o a punto de jubilarse.

A mediados de 1945, el IMSS suspendió la subrogación y emprendió nuevas acciones: se crearon los puestos de fábrica que fracasaron a los pocos meses y, a finales del avilacamachismo, se inició la construcción de las primeras clínicas. La seguridad social obedeció entonces a una nueva lógica. El Instituto se transformó en una empresa que vendía servicios médicos y asistenciales a los trabajadores, a los patrones y al gobierno. Por su parte, los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte comenzaron a administrarse por medio de un sistema de reparto que, por lo menos en apariencia, garantizaba la viabilidad del proyecto.

El sistema de reparto consiste en que la clase activa contribuye a pagar las prestaciones de la clase pasiva, de tal manera que el ingreso se redistribuya entre generaciones. Explicado ello en palabras más sencillas: el sistema de reparto consiste en pagar las pensiones en curso a que tienen derecho los pensionados (que ya no laboran), con las aportaciones de los asegurados que se encuentran trabajando actualmente, y con el remanente se deben constituir reservas para pagar pensiones en años en que las aportaciones recibidas no sean suficientes para cubrirlas. Es decir, con las aportaciones de los asegurados actuales se pagan las pensiones de los pensionados actuales, lo que implica que las personas productivas sostienen a los pensionados que ya no producen, generándose con ello una transferencia de recursos entre generaciones.¹⁵⁷

A partir de esta transformación, el IMSS comenzó a crecer casi exponencialmente: los hospitales de primero, segundo y tercer nivel cubrieron el territorio nacional, las guarderías y las prestaciones sociales -mismas que se iniciaron en 1956- ofrecían a los asegurados una amplia gama de servicios, y el sistema de pensiones por medio del reparto funcionaba sin enfrentar graves escollos: en marzo de 1995 ya existían 1'432,736 jubilados. En unas cuantas décadas, el Instituto se convirtió en el mejor ejemplo de las empresas gubernamentales: los resultados de sus ejercicios no arrojaban ya números rojos y su desarrollo institucional -a pesar de los conflictos

¹⁵⁷ Cfr. SÁNCHEZ Barrio Armando, *et al.* **Estudio e interpretación de la nueva Ley del Seguro Social**, Sicco, México, 1996, p. 13

laborales protagonizados por los médicos- cubría a la mayor parte de los mexicanos.¹⁵⁸

El IMSS se mostraba como una de las instituciones más sólidas del país. Los más de 35 millones de beneficiarios que el Instituto tenía a poco más de medio siglo de su fundación, parecían ser una prueba irrefutable de su éxito. Aunque, tras esta apariencia, se agazapaban las intenciones perdidas.

Más tarde, en 1963, se incorpora al Seguro Social un grupo importante de trabajadores del campo, los productores de caña, a quienes se fija la cotización a partir de los kilos de azúcar producidos, correspondiendo 50% a la empresa, 25% al trabajador y 25% al Gobierno Federal. De nueva cuenta en el área rural, en 1965 se incluye a pequeños propietarios, con el pago compartido entre el propietario y el Gobierno Federal. A partir de 1972 se incorpora otro grupo campesino, el productor de henequén, en 58 municipios del estado de Yucatán.

En 1973 se aprueba por las cámaras la Ley que permite la incorporación de nuevos grupos, de campesinos y del medio urbano, y que establece el concepto de solidaridad social mediante el cual se pueden incorporar al seguro social trabajadores del campo sin capacidad de cotización. El proyecto de financiamiento se realiza mediante la aportación de 40% por el Instituto Mexicano del Seguro Social, quedando el resto a cargo del Gobierno Federal, mientras que se espera que los beneficiados contribuyan con jornadas laborales en trabajos que beneficien a sus propias comunidades, en servicios de infraestructura sanitaria, drenaje, agua potable y letrinas. Todo lo anterior de acuerdo con las posibilidades y necesidades locales.

La supuesta solidez del Instituto comenzó a resquebrajarse. Los problemas técnicos y administrativos del IMSS, aunados a las crisis periódicas que se iniciaron a partir de la petrolización de la economía, lo colocaron en una situación sumamente precaria: la posibilidad de que la institución naufragara en muy poco tiempo ya era innegable. Las intenciones de seguridad social estaban a punto de perderse, y el Estado tenía ante sí al fantasma del fracaso.

¹⁵⁸ TRUEBA Lara José Luis, *op. cit.*, p. 25

Quienes diseñaron y apoyaron al sistema de reparto para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, no consideraron que la esperanza de vida se incrementaría de manera constante y que, en consecuencia, ocurriría un aumento en el tiempo de disfrute de las pensiones. En efecto, los años en que se usufructuaba este derecho pasaron de siete en 1973 a 18.6 en 1995, por lo cual el sistema requiere de más fondos [...] Aunado a ello, el incremento de la esperanza de vida representa más años en los cuales existe la necesidad de otorgar atención médica, siendo precisamente dichos años el periodo en que más costosa resulta, por lo cual se requieren también más fondos que los originalmente previstos.¹⁵⁹

Los artífices de la política social del Instituto habían supuesto un país estático, un ente en equilibrio constante. Nunca pensaron que el desarrollo de la seguridad social terminaría por volverse en contra de la institución que lo promovía. Así, la lucha del IMSS para mejorar las condiciones de vida y salud de los mexicanos comenzó a enfrentar grandes problemas, los cuales ponían en peligro su propia existencia.

Asimismo, al diseñar el sistema de reparto, los ingenieros sociales del gobierno no consideraron que las tasas de natalidad sufrirían un decremento, e ignoraron la posibilidad de que la creación de empleos fuera deficitaria, ello provocó que, al cabo de unas décadas, el número de trabajadores activos -quienes son los que sufragan las pensiones- se redujera notablemente y, por lo tanto, los fondos disponibles resultarían insuficientes para cubrir el valor de las jubilaciones. Este problema se agravó por las particularidades del crecimiento demográfico: mientras la población de mayor edad crece un 5.7% anual, el número de jóvenes en edad productiva sólo se incrementa en 2.6%, lo cual aumenta la asimetría entre los trabajadores y los pensionados.¹⁶⁰

Los remanentes económicos del IMSS -mismos que se generaron porque las cuotas pagadas eran superiores a los egresos por pensiones del Instituto- nunca se destinaron a crear una reserva capaz de cubrir las obligaciones futuras, pero si se emplearon para adquirir

¹⁵⁹ SÁNCHEZ Barrio Armando, et al, *op. cit.*, p. 5.

¹⁶⁰ TRUEBA Lara, *op. cit.*, pp. 27-28

inmuebles y financiar los gastos que implicaban los servicios médicos de los afiliados.

El sistema de pensiones del IMSS provocó -cuando menos- cuatro inequidades que lesionaron a varios millones de mexicanos:

- Una persona que cotizó al Instituto durante varios años pero no pudo continuar haciéndolo hasta los 60 o 65 años, no tiene derecho a una pensión y pierde todas sus aportaciones.
- Los trabajadores que aportaron al IMSS durante toda su vida laboral tienen derecho a una pensión casi idéntica a la que reciben quienes sólo cotizaron durante 10 años. No existe una relación proporcional entre lo que se entregó al Instituto y lo que se percibe como jubilación.
- Las pensiones no reflejan el monto de los salarios percibidos durante la vida laboral ya que para definir su monto sólo se toman en cuenta los salarios de los últimos cinco años y sufren el impacto inflacionario.
- Por último, el trabajador carece de la posibilidad de realizar aportaciones adicionales a su fondo de retiro a fin de obtener una mayor pensión.¹⁶¹

4.3. Las reformas a la seguridad social y sus implicaciones

El proyecto iniciado durante el régimen de Ávila Camacho y remozado en los tiempos de Luis Echeverría con la **Ley del Seguro Social** de 1973, había perdido su sentido, a tal grado que la miseria de los pensionados y la imposibilidad de continuar con el sistema de reparto llegaron a convertirse en un importante problema político y social. La reforma de la seguridad social era impostergable.

El equilibrio entre las aportaciones al IMSS y los beneficios que podía otorgar el Instituto se había colapsado, el Sistema de Ahorro para el retiro (SAR) estaba a punto de generar graves conflictos, al tiempo que la crisis económica iniciada en diciembre de 1994 obligaba a la creación de una intermediación financiera capaz de aprovechar al

¹⁶¹ *Ibidem*

máximo el ahorro interno para incrementar la inversión productiva y el empleo.

Sólo existía una opción: crear un nuevo sistema de pensiones que garantizara la utilización transparente de los recursos a fin de evitar que las reservas para jubilación se destinaran a otros rubros, como había venido ocurriendo.

Asimismo, era necesario abrir la posibilidad de que los trabajadores tuvieran una intervención activa para lograr una pensión digna y, por último, se requería de una mayor participación estatal y de la iniciativa privada a fin de fortalecer la seguridad social y promover las inversiones productivas.

El fracaso del sistema de reparto tenía que ser corregido, pues de ello dependían la viabilidad del proyecto social del Estado y el futuro de millones de mexicanos.

Para el IMSS, las condiciones de salud de la población planteaba retos específicos: era necesario que la atención a la familia se diera en forma permanente para conseguir éxito en las estrategias preventivas, ya que ello no es posible si el trabajador está en la economía informal y llega al IMSS sólo cuando se enferma. Era necesario que el esquema de financiamiento incentivara la inversión y la expansión en regiones marginadas del desarrollo, lo que no se cumplió con el antiguo sistema de financiamiento proporcional al salario y, finalmente, era indispensable mantener y reforzar las acciones sobre la población en pobreza extrema.

Además de esta realidad, había dos condicionantes básicas para la redacción de una iniciativa de nueva **Ley del Seguro Social**:

Una era el compromiso y convicción del gobierno para conservar los principios originales de dicho ordenamiento, es decir, había que cambiar las formas jurídicas de financiar y prestar los servicios institucionales, manteniendo la orientación de justicia social, los principios humanistas, solidarios, universales y la naturaleza de la seguridad social mexicana que es tutelar los derechos de los trabajadores y redistribuidora del ingreso.

La otra condicionante era la decisión del Estado mexicano de seguir siendo el garante del seguro social. El carácter público de la misma no estaba sujeto a discusión ni el papel rector que debía desempeñar el gobierno de la República, pero había que conciliarlos con la necesidad de aprovechar al máximo otros elementos que daban certeza jurídica al asegurado respecto a la forma de financiar una pensión en el futuro. Tal es el caso del derecho de propiedad que se otorga al trabajador sobre los recursos acumulados en su cuenta individual.

Bajo estas circunstancias se elaboró la iniciativa que modificó la estructura de los seguros. Incluye figuras jurídicas novedosas, tiene aspectos técnicos complejos y se apega a los principios del artículo 123 constitucional.

La reforma a la **Ley del Seguro Social** era necesaria. Así, el 12 de diciembre de 1995, la Cámara de Diputados aprobó las modificaciones con 289 votos a favor, 160 en contra y 51 abstenciones.

La reforma intenta reforzar los objetivos constitucionales al hacer más eficiente la intervención del Estado en la provisión de pensiones, y a que combina las ventajas de la acción pública, de la competencia financiera y de la elección del trabajador, para que este último tenga el mejor sistema de pensiones posible.

El sistema de pensiones del IMSS cumple principalmente dos funciones de aseguramiento del ingreso: para la vejez y cesantía en edad avanzada y para la invalidez y muerte, así como el aseguramiento de los gastos médicos en el retiro. Es importante entender cada una de estas funciones para poder comprender el sistema aún en vigor y las reformas

Los objetivos de las reformas al IMSS fueron las siguientes:

- ampliar la cobertura y los beneficios de la seguridad social a través de sus prestaciones económicas, médicas y sociales.
- Resolver el problema de viabilidad financiera que pone en peligro la continuidad del Instituto.
- Crear un nuevo sistema de pensiones capaz de ofrecer garantías al trabajador en el momento de su retiro.

- Eliminar las distintas clases de riegos y ajustar las cuotas a la sinistralidad de cada una de las empresas, y reducir la prima de riesgos de trabajo para las compañías que inviertan en prevención de accidentes y modernización de su planta productiva.
- Ampliar la oferta de las guarderías y reducir el costo de operación de los servicios.
- Garantizar una pensión mínima y actualizable de acuerdo con el índice Nacional de Precios al Consumidor para los trabajadores y sus familias.
- Crear las condiciones necesarias para mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios del Instituto.¹⁶²

Ahora bien, entre los cambios jurídicos más relevantes en la nueva ley se encuentra el nuevo sistema de pensiones. Se separan los cuatro rubros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte para formar dos nuevos seguros:

- Invalidez y vida, sustituyendo el anterior de invalidez y muerte, así como los gastos médicos de pensionados.
- Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, integrándose las aportaciones del SAR e Infonavit.

Las primas del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte fueron inicialmente de 6% sobre el salario de cotización de cada trabajador y subieron a 8.5% entre finales de los 80 y mediados de los 90. Del pago total, corresponde al gobierno federal contribuir con 5%, al trabajador con 25% y al patrón con 70%, aunque en el pasado las proporciones eran de 25, 25 y 50% respectivamente (de 1973 a 1985 se dio un paso intermedio y el gobierno contribuía con 12.5%).

Uno de los problemas que obstaculizan el cumplimiento de esta función es que el sistema vigente no reconoce el ahorro si no se cotiza hasta la edad de retiro o el número mínimo de semanas, por lo que ha sido injusto con los trabajadores que se retiran de la fuerza de trabajo antes de los 60 años. Estos son principalmente los trabajadores de menores ingresos, con menor esperanza de vida o que retornan de

¹⁶² *Ibidem*, p. 39

zonas urbanas a zonas rurales, y mujeres que se retiran a una edad relativamente temprana de la fuerza de trabajo.

La opción de cesantía se creó como un caso de excepción para el trabajador desempleado que por tener más de 60 años encuentra difícil ocuparse de nuevo.

El sistema balancea objetivos redistributivos con el objetivo de ahorro, lo cual es importante por razones sociales, de equidad y de solidaridad. Sin embargo, en la práctica la redistribución dominante no es la que se da de trabajadores de mayor ingreso a trabajadores de menor ingreso, sino de aquellos que trabajaron más a los que trabajaron menos, y de aquellos que cumplieron consistentemente con las disposiciones de pago obligatorio de acuerdo con el salario verdadero, hacia aquellos que adoptaron conductas de evasión y subdeclaración.

Uno de los principales problemas que se han enfrentado es que el valor de las pensiones de vejez y cesantía en edad avanzada se ha visto afectado por la inflación. El sistema actual no liga las contribuciones reales a lo largo de la vida con la pensión, y ha sido incapaz de formar las reservas actuariales para responder ante el deterioro en el valor de las pensiones. Este deterioro no ha sido homogéneo y sí injusto, ya que algunas generaciones de pensionados han resultado más perjudicadas que otras. Desde las generaciones fundadoras del IMSS, ninguna ha tenido como beneficio una pensión cuyo valor real se mantenga en el tiempo. Los cambios legales de años recientes para mantener el valor mínimo de las pensiones han conseguido evitar apenas que éstas caigan por debajo del salario mínimo.

La razón de ser del sistema es garantizar un retiro adecuado al trabajador, bajo una responsabilidad compartida por él mismo, los patrones y el Estado, siendo este último el garante del sistema y a ese objetivo se subordinan todos lo demás. Para lograr esto, es necesario aprovechar las ventajas del sistema financiero para proveer al trabajador de instrumentos de ahorro modernos, de manera que se combine el objetivo social de garantizar un ingreso adecuado a partir del retiro del trabajador con el uso de instrumentos financieros más eficientes y equitativos, que permitan al ahorro del trabajador alcanzar

rendimientos competitivos y protegerse de las eventualidades macroeconómicas, en especial de la inflación.

En la nueva ley, el seguro de invalidez y muerte o invalidez y vida cubre contra los riesgos de pérdida del ingreso que se derivan de una enfermedad o accidente no laboral, y proporciona el seguro médico para el incapacitado, su familia y eventualmente su viuda, descendientes y ascendientes.

Cabe señalar que el seguro de riesgos en el trabajo cumple una función análoga, pero cuando el accidente o enfermedad se asocia a la actividad laboral.

Parte de la explicación de la gran cantidad de pensiones de invalidez que se presentan está en la relativa juventud del sistema, que las hace más probables, y en la mayor mortandad de la población mexicana,

En cualquier caso, los estudios actuariales señalan que de darse una reducción importante en la incidencia de la invalidez, que puede ser paulatina pero debe ser sostenida, el actual régimen de seguridad social será inviable bajo cualquier escenario razonable de primas o administración de la reserva.

Para enfrentar esta problemática, la reforma incluye tres temas principales en cuanto a este seguro, que se pueden tratar por separado: una mejor relación entre el valor de la pensión y el ingreso del trabajador, la forma como el seguro de invalidez y vida complementa al seguro de vejez y cesantía, y los mecanismos para reducir la prima del seguro de invalidez y muerte.

Dentro del ramo de invalidez, la reforma garantiza que la pensión mínima equivalga a 40.25% del promedio real de los salarios correspondientes a las últimas 500 semanas cotizadas, valor que incluye las asignaciones familiares y ayudas asistenciales que son como mínimo 15% adicional de la pensión que recibe el inválido, que es de 35%. Suponiendo una inflación promedio mayor a cero, lo cual es el caso real, la ley anterior otorga la pensión mínima de invalidez a prácticamente todos los trabajadores.

La nueva legislación adoptó un seguro de cobertura de la pensión vitalicia, con financiamiento complementario a los saldos de la cuenta

individual de retiro. El instituto integra el monto faltante para otorgar una renta vitalicia al trabajador que se invalide y los recursos se entregan a la aseguradora que haya sido elegida por el mismo trabajador.

La reforma establece la separación explícita de este riesgo, lo que debe fundamentar una administración especial pero, sin duda, se requiere de una estrategia complementaria a nivel administrativo para renovar la atención a los pensionados.

Este es un caso en el que la reducción de los costos va de la mano de un mejor servicio. La atención al pensionado no puede ser sólo médica, pues sus problemas no son únicamente de salud.

Una estrategia que incorpore a la comunidad en la atención al pensionado y que permita a éste interactuar en forma constructiva con su comunidad redundará en una mejor calidad de vida.

La nueva Ley establece que en caso de que el trabajador, durante su vida activa, llegue a quedar temporalmente sin empleo, podrá tomar recursos de la cuenta individual, la cual es una fuente natural de apoyo al trabajador en caso de desempleo. A diferencia de los préstamos al trabajador que prevé la Ley anterior, éste es un mecanismo que puede ser ejercido por el trabajador sin necesidad de intervención discrecional de las autoridades institucionales, eliminando la posibilidad de trato inequitativo o politización del procedimiento. Este instrumento es flexible, ya que es opcional para el trabajador utilizarlo; el límite de retiros permitidos por este seguro es el mínimo entre 10% del saldo acumulado o 75 días de salario de cotización, cada cinco años.

El paso de una persona al nuevo sistema hace surgir el problema legal de que los derechos adquiridos en el sistema anterior no pueden ser reducidos. Con el fin de analizar dichas obligaciones, la población de trabajadores se divide en pensionados, trabajadores activos y trabajadores futuros.

Para el caso de los trabajadores afiliados en cualquier fecha anterior al 1 de julio de 1997 se crea el problema más complicado y la reforma respeta los derechos de los trabajadores sin dejar margen a la interpretación legal, al garantizar los derechos en el sistema vigente

sin ninguna acotación o intercambio por alguna compensación, de manera que si el ahorro en la cuenta individual es insuficiente, el Estado pagará la diferencia en la anualidad.

La adscripción al nuevo sistema de pensiones por parte de los trabajadores activos y futuros tiene que ser obligatoria, pues el costo administrativo de mantener sistemas paralelos sería prohibitivo, lo que, por sus consecuencias, terminaría siendo una carga injusta para la sociedad en su conjunto.

La reforma al sistema de pensiones busca hacer real la posibilidad de pensiones adecuadas, protegidas contra la inflación; afianzar los elementos de solidaridad social bajo un esquema de redistribución y manejo transparente de las reservas, corrigiendo las distorsiones del sistema vigente; mejorar la relación entre el monto de las pensiones y la carrera salarial de los trabajadores; respetar los derechos de los trabajadores afiliados al momento de expedir la reforma y evitar incrementos en los cargos a la nómina; así como garantizar la viabilidad financiera del sistema en el largo plazo.

El impacto de esta reforma sobre la economía se deberá reflejar en un mayor ahorro, en un mercado de trabajo con menores distorsiones y un sector financiero más eficiente. Es importante destacar que ahora no todos los ingresos de los trabajadores jóvenes se dedicarán al consumo sino a financiar inversión; y será el gobierno, con recursos propios, quien financie a aquellos trabajadores en retiro. El efecto sobre el ahorro se dará en la medida que los nuevos recursos se canalicen a financiar inversión a través de un esfuerzo fiscal.

El impacto sobre el mercado laboral se observa al eliminar la distorsión o el impuesto, como se percibe en las aportaciones a la seguridad social, y hace que se evadan éstas, lo que disminuye la demanda de empleo.

Finalmente, será el sector financiero el que, al recoger una masa mayor de recursos y obligar a una competencia entre las Administradoras del Fondo para el Retiro (AFORES) y los actuales intermediarios financieros (bancos, casas de bolsa, aseguradoras), permite suponer que elevará su eficiencia.

4.4 Las Administradoras del Fondo para el Retiro (AFORES)

A pesar de los problemas, el gobierno había dado el primer paso para la transformación de la seguridad social y el sistema de pensiones.

Los cambios en el sistema de pensiones, mismos que comenzaron a operar a partir de 1997, significan una ruptura con el pasado y abren la posibilidad de que la jubilación deje de asociarse con la idea de pobreza. Las serias dificultades financieras del IMSS representaron una dolorosa lección. Pues como pudimos apreciar frente a los problemas planteados sólo existía una opción: transformar al IMSS a través de una nueva Ley que impidiera el colapso de la seguridad social. Pero las dificultades del Instituto no eran únicas. El plan de pensiones que se impulsó a principios de los noventa como un complemento a los programas de retiro del IMSS también afrontaba serios problemas: el Sistema de Ahorro para el Retiro -a pesar de haber fomentado el ahorro interno- no logró cumplir con sus expectativas. Lo que en un principio se concibió como una nueva prestación para los trabajadores y una ayuda para la inversión productiva, terminó siendo fuente de graves conflictos.

A varios años de su puesta en marcha, los trabajadores aún tienen serias dificultades para conocer el monto de sus cuentas. Muchos de ellos desconocen cuál es la cantidad de dinero con que cuentan para su retiro. Asimismo, dado que el número de la cuenta del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) es exactamente el mismo que el del registro federal de contribuyentes, se crearon duplicidades.

La estructura inicial del sistema coartaba la libertad de elegir cuál sería la institución bancaria que manejaría los recursos, pues ella era designada por el patrón de acuerdo con sus intereses y preferencias.

El SAR se convirtió en una fuente de conflictos: los problemas de los empleados, las críticas que recibía por parte de las grandes centrales obreras y las constantes modificaciones al sistema, obligaron al gobierno a promover una transformación.

Afortunadamente esta transformación del sistema de pensiones no se redujo a la modificación de la Ley del IMSS. Unos cuantos meses después, el Congreso recibió la propuesta de reforma para la **Ley de sistemas de ahorro para el retiro**, la cual fue aprobada y publicada

en el **Diario Oficial** el 23 de mayo de 1996. Con ella, el Estado intentaba desenlazar el nudo gordiano de la jubilación de los trabajadores. Como hemos visto en este capítulo, el sistema de seguridad social tuvo que ser transformado. Las instituciones gubernamentales dedicadas a los trabajadores cambiaron en muy poco tiempo para mostrar una nueva fisonomía.

Los viejos símbolos cambiaron por completo y el rostro de la nueva seguridad social se definió por la irrupción de nuevas instancias: las AFORES se mostraron como un proyecto que -gracias a la viabilidad financiera- no sólo tiene la posibilidad de enmendar los errores del pasado, sino que también intenta provocar una auténtica revolución en el ámbito de la seguridad social: gracias a ellas, se dice, pueden mejorarse las condiciones de vida de los jubilados, al tiempo que se robustecen el ahorro interno y la inversión productiva.¹⁶³

Las Administradoras de Fondos para el Retiro no son -por lo menos en su concepto e implementación- una idea novedosa y privativa de nuestro país: hace poco más de 15 años, aparecieron en Chile como un proyecto que no sólo buscaba crear un sistema de pensiones más equitativo, sino que también pretendía el establecimiento un mecanismo capaz de fortalecer el ahorro interno y la generación de actividades productivas. Hoy en día, el éxito de las AFORES en Latinoamérica es indudable: en Chile sus fondos representan cerca del 45% del Producto Interno Bruto, y en otros países (tales son los casos de Argentina, Colombia, Perú y Ecuador) su desarrollo ha sido notable.

En el caso de México, las AFORES tienen -cuando menos- cuatro características fundamentales:

- son sociedades mercantiles con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- administran, de manera habitual y profesional, los fondos de pensiones de los trabajadores bajo un esquema de capitalización individual.
- cuentan con la autorización de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

¹⁶³ *Ibidem*

- Sujetan su contabilidad, información, publicidad y sistemas de comercialización a lo dispuesto en la **Ley de los sistemas de ahorro para el retiro**.

Entre las características de las AFORES destaca la participación de la CONSAR. Esta institución -la cual puede definirse como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tiene como fin encargarse de la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro y de los participantes en los mismos- cuenta con una serie de facultades que deben ser consideradas para lograr el pleno conocimiento del sistema de pensiones.

En el caso de las AFORES, la CONSAR es el organismo encargado de otorgar, modificar o revocar las autorizaciones de operación, al tiempo que tiene la capacidad para supervisar y sancionar a aquellas que -por alguna razón- hayan violado las leyes o las disposiciones. Así, la creación de esta instancia, misma que más adelante analizaremos con mayor detalle, no sólo garantiza el adecuado manejo de los ahorros de los trabajadores, sino que también impide el uso de información privilegiada y los malos manejos por parte de las AFORES.

La creación de un organismo con las facultades de la CONSAR no causó sorpresa. En prácticamente todos los países donde se han implementado sistemas de este tipo, el gobierno crea una instancia regulativa y de supervisión que garantice su buen funcionamiento, con lo cual cambian los elementos de la ecuación de la seguridad social: antes, ella correspondía casi por completo al Estado y, hoy -a pesar de haberse autorizado la creación de una AFORE del IMSS- sólo interviene como un órgano regulador.

Según la legislación actual, pueden establecer una AFORE las personas físicas o morales mexicanas, cuyo capital ascienda al 51% como mínimo. También pueden crear AFORES las instituciones filiales del exterior.

Al igual que en los otros países, la implementación de las AFORES en México tiene múltiples ventajas para los trabajadores, los empresarios y la sociedad. En el caso de los trabajadores las ventajas son:

- Se mantienen las prestaciones sociales que otorga el IMSS a todos sus afiliados.
- Se puede elegir libremente a la institución que manejará sus fondos de acuerdo con criterios tales como el servicio, los costos de las comisiones por manejo y los intereses.
- Se pueden obtener intereses reales a fin de proteger las pensiones contra la inflación.
- Se puede contar con un mecanismo de ahorro.
- Se garantiza la propiedad del trabajador sobre sus fondos y tener la certeza de no se perderán por ningún motivo.
- Se puede conocer el saldo de la cuenta individual en cualquier momento.

Los patrones, también reciben algunos beneficios con el nuevo sistema. Entre los cuales destacan:

- Mantener la misma forma de afiliación al IMSS.
- Eliminar la posibilidad de presentar varias declaraciones.
- Disminuir las contribuciones para las empresas que se modernicen e inviertan en la reducción de riesgos laborales.
- Realizar la aportaciones en forma similar a la del SAR.
- Eliminar la responsabilidad de entregar los estados de cuenta al trabajador.
- Eliminar los comprobantes de pago bimestrales.

Asimismo, la sociedad será beneficiada por este sistema, ya que, gracias a él:

- Se fortalecerá el ahorro interno y, por lo tanto, se podrán generar fuentes de empleo gracias a las nuevas inversiones productivas.
- Se garantizará la viabilidad del IMSS ya que, de continuarse con el viejo sistema de reparto, el Instituto estaría condenado al fracaso.
- El gobierno respaldará al IMSS para garantizar el pago de las pensiones actuales.
- Se ofrecerá un sistema de pensiones más justo y equitativo.
- Se abre la posibilidad de mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios de salud.

Así, gracias al nuevo sistema de pensiones, se crea un círculo virtuoso del ahorro interno:



Para alcanzar estos objetivos, las AFORES deberán cumplir con las siguientes funciones:

- Abrir, administrar y operar las cuentas individuales de los trabajadores.
- Recibir del IMSS las cuotas y aportaciones correspondientes a las cuentas individuales, así como las aportaciones voluntarias de los trabajadores y los patrones.
- Individualizar las aportaciones y rendimientos de las cuentas.
- Invertir los fondos en sociedades de inversión especializadas.
- Enviar estados de cuenta e información al domicilio que los trabajadores le hayan indicado.
- Establecer servicios de información al público.
- Prestar servicios de administración a las sociedades de inversión.

- Operar y pagar los retiros programados.
- Entregar los recursos a la institución de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido para la contratación de rentas vitalicias o seguros de sobrevivencia.

El logro de estos objetivos supone que los trabajadores, a partir de 1997, pudieron elegir la AFORE que les ofrece los mejores servicios, los mayores rendimientos y los menores costos por el manejo de sus recursos.

Una vez que el trabajador ya eligió la AFORE que manejará su cuenta individual, se iniciará la recepción de cuotas y aportaciones. El dinero que antes recibía el IMSS y se destinaba a los gastos del Instituto, ahora será usado de una manera distinta: se convertirá en parte del ahorro interno y, gracias a esto, contribuirá al crecimiento de las actividades productivas. El flujo de estos recursos puede visualizarse de la siguiente manera:



A partir del primer día de julio de 1997, el patrón quedó obligado a entregar a una institución bancaria o al IMSS las cuotas que le corresponda enterar por cada uno de sus trabajadores. Para esto, sólo

deberá cubrir el importe que se le señale en los formatos que previamente le entregará el Instituto. Sus compromisos con el nuevo sistema de pensiones terminan en el preciso instante en que cubrió su participación.

Una vez que se recibe el dinero, el IMSS informará de lo recaudado a la base nacional de datos del SAR (PROCESAR), cuyos integrantes registrarán el ingreso y confirmarán a la AFORE la llegada de los fondos de sus clientes. Por su parte, el Banco de México reunirá los recursos en una cuenta concentradora y entregará los montos que correspondan a las AFORES y a fin de que ellas los registren en la cuenta individual del trabajador y los inviertan -por medio de una SIEFORE- para garantizar los rendimientos que los protegerán de la inflación. El último eslabón de la cadena lo ocupan las actividades productivas y generadoras de empleo que reciben los beneficios del ahorro interno, con lo cual se inicia el círculo vicioso.

Es importante destacar que no puede darse una práctica monopólica por parte de una AFORE, ya que se crearon candados para que ninguna de ellas pueda tener una participación de mercado superior a un porcentaje determinado. Por ejemplo: según la actual legislación, durante los primeros cuatro años, ninguna AFORE podrá poseer más del 17% del mercado.

4.5 Las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos de Retiro (SIEFORES)

Hemos mencionado que el nuevo sistema de pensiones -a diferencia del sistema de reparto- contempla la inversión de los fondos de las cuentas individuales a fin de protegerlos contra la inflación y garantizar una jubilación digna a los trabajadores.

Asimismo, hemos señalado que las AFORES están dedicadas exclusivamente a la administración de estas cuentas. Ante estos hechos, la pregunta es inevitable: ¿Quién se encarga entonces de realizar las inversiones si las AFORES son entidades estrictamente administrativas? La respuesta a esta interrogante es muy sencilla: las SIEFORES.

Las SIEFORES desde la perspectiva de las aseguradoras son las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos de Retiro, las cuales deberán invertir los recursos en valores que garanticen el poder adquisitivo de los trabajadores.¹⁶⁴

La legislación actual señala que cada una de las AFORES podrá constituir sociedades de inversión especializadas en fondos de retiro, las cuales tendrán por objeto la el manejo financiero de los recursos de los trabajadores. Estas últimas -a pesar de estar ligadas a las AFORES- deberán tener las siguientes características:

- Personalidad jurídica y patrimonio propios y diferentes de la AFORE.
- Sus fondos pertenecerán exclusivamente a los trabajadores.
- Deberán contar con la autorización de la CONSAR para su constitución y funcionamiento.
- Deberán sujetarse a las disposiciones de la **Ley de los sistemas de ahorro para el retiro** en lo concerniente a sus inversiones, información y publicidad.

Las SIEFORES desde el punto de vista de los especialistas son sociedades de inversión con sus propias características, derivadas de una diferencia esencial con otras sociedades de inversión: no invertirán ahorros voluntarios sino forzados de la masa de trabajadores, quienes por lo tanto no podrán retirar sus fondos en cualquier momento, sino sólo podrán realizar retiros en los tiempos y condiciones que fija la **Ley del Seguro Social**.¹⁶⁵

Mientras las AFORES administran las cuentas individuales, las SIEFORES invierten los recursos de esas cuentas para generar más recursos.¹⁶⁶

Para alcanzar su objetivo -esto es, la inversión de los fondos de los trabajadores- las SIEFORES no sólo deben estructurarse de una

¹⁶⁴ Cfr. GRUPO NACIONAL PROVINCIAL, **Sumario del nuevo sistema de pensiones**, México, 1997, p. 67

¹⁶⁵ Cfr. AMESCUA Ornelas Norahenid, **La Afores paso a paso**, México, Sicco, 1996, p. 33

¹⁶⁶ CONSAR, **Ley de los sistemas de ahorro para el retiro. Resumen Ilustrado**, México, 1998, p. 23

manera específica, sino que también tienen que cumplir con determinadas funciones:

- Recibir de las AFORES los recursos del seguro de retiro, cesantía y vejez para su inversión en distintos valores que disminuyan el riesgo de la pérdida del valor económico de las aportaciones.
- Para la adquisición y selección de estos valores, ellas se autoregularán de acuerdo con lo dispuesto por la **Ley de Sociedades de Inversión**.
- Con el fin de informar a los trabajadores sobre las políticas de inversión y los riesgos financieros que se corren, deberán enviarles un documento donde estos se muestren de manera clara y concisa. Asimismo, en este documento, las SIEFORES deberán dar a conocer su situación patrimonial.
- Para la integración de su portafolios de inversión, las SIEFORES habrán de procurar la mayor seguridad y rentabilidad de los trabajadores, así como fomentar el ahorro interno y la inversión productiva.

De esta manera, a través de las SIEFORES, los trabajadores podrán elegir dónde y cómo serán invertidas sus aportaciones, gracias a lo cual podrán ganar atractivos intereses contando con el apoyo del Comité de Inversión Especializado.

Se ha abierto la posibilidad de invertir en un fondo que, además de conservar el poder adquisitivo de sus recursos, puede llegar a generar una mayor rentabilidad. Es decir: uno de los principales beneficios de las SIEFORES es brindar a los propietarios de las cuentas individuales la esperanza de optimizar el uso de sus fondos a fin de contar con una pensión más justa y digna al momento de retirarse.

En términos generales, las inversiones que las SIEFORES comenzaron a realizar a partir de 1997 tienen como destinos:

- Promoción de la actividad productiva nacional.
- Generación de empleos
- Construcción de vivienda
- Desarrollo de infraestructura
- Desarrollo regional

Así, de acuerdo con la actual legislación, la SIEFORES deben invertir los recursos de los trabajadores en seis tipos de valores: Instrumentos emitidos o avalados por el gobierno federal, instrumentos de renta variable, instrumentos de deuda emitidos por empresas privadas, títulos de deuda de instituciones de banca múltiple o de desarrollo, títulos cuyas características conserven el poder adquisitivo conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, y acciones de sociedades de inversión siempre y cuando no sean SIEFORES.

Las inversiones que realizarán las SIEFORES tendrán un gran impacto en el ahorro interno y la intermediación financiera, gracias al cual:

- Se fortalecerá la intermediación con el ingreso de nuevos recursos al mercado financiero.
- Se incrementará la oferta de fondos y la capacidad de estos para canalizar inversión productiva de mediano y largo plazo.
- Se dará una mayor profundidad al sistema financiero.
- Se mejorarán los mecanismos de fijación de los precios de los instrumentos financieros.
- Se crearán nuevos instrumentos financieros.
- Se disminuirán los costos de intermediación del capital en tanto se reduce la necesidad de financiamiento externo.
- Se aumentará la competencia en el sistema financiero.

4.6 Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)

La CONSAR es la instancia reguladora y supervisora de las AFORES y las SIEFORES. Por ello debe ser analizada a fin de determinar su participación y responsabilidades para, gracias a ello, redondear nuestro análisis sobre el nuevo sistema de seguridad social.

Resulta importante que enumeremos las principales facultades que la legislación vigente otorgó a la CONSAR:

- Regular, por medio de disposiciones de carácter general, la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, así como la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones. De igual forma, la CONSAR norma la

transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, los institutos de seguridad social y los participantes en el sistema.

- Expedir las disposiciones generales a que habrán de sujetarse los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, en lo referente a su constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación en los mencionados sistemas.
- Emitir, en el ámbito de su competencia, la regulación prudencial que regirá a los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro.
- Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones a las AFORES y las SIEFORES de acuerdo con lo referido por la **Ley de los sistemas de ahorro para el retiro**.
- Realizar la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro.
- Imponer multas y sanciones a los participantes en el sistema cuando incurran en infracciones o contravengan las disposiciones normativas.

La CONSAR -por lo menos desde el punto de vista de estas funciones es una instancia descentralizada del gobierno cuyo principal objeto es la regulación y la supervisión del nuevo sistema de pensiones. Ello le permite convertirse en garante del buen uso de los recursos de los trabajadores y, en cierta medida, del destino que tendrá el ahorro interno.

Es importante destacar que, dadas estas características, la CONSAR muestra una de las facetas más interesantes de la nueva forma de participación del gobierno en la seguridad social: aquella que marca el fin del control y el monopolio estatales para dar paso a las actividades de supervisión y regulación.

Asimismo, dentro de las atribuciones de la CONSAR se encuentra la creación y la operación de dos comités de gran importancia para el buen funcionamiento del sistema: el de análisis de riesgos, cuyo objeto es establecer los criterios y lineamientos para la valoración de los peligros que pueden tener los valores que integrarán la cartera de las SIEFORES.

Gracias a la intervención de este comité, las sociedades de inversión no podrán correr grandes riesgos con los fondos de los trabajadores y, debido a esto, se logrará que -en el peor de los casos- las pensiones mantengan su poder adquisitivo. La posibilidad de una especulación riesgosa y sin límites ha sido cancelada en beneficio de los propietarios de las cuentas individuales.

Las labores de este organismo estarán respaldadas por un segundo comité: el dedicado a la valuación de los documentos y los valores susceptibles de ser adquiridos por las SIEFORES. La intervención de este comité posibilita que ninguna sociedad de inversión pueda colocar los recursos de las cuentas individuales en documentos o valores cuyo rendimiento no haya sido previamente evaluado, con lo cual -sin duda alguna- se refuerza la seguridad del patrimonio de los trabajadores.

4.7 Orígenes y evolución del Instituto de Seguridad Social y Servicios de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

El Instituto de Seguridad Social y Servicios de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) tiene su antecedente inmediato en la antigua Dirección de Pensiones, cuyo decreto de creación data del 12 de agosto de 1925 expedido por el entonces presidente Plutarco Elías Calles.

En 1976, un estudio especial elaborado por Edgar Robledo Santiago sobre el sistema de seguridad social de los trabajadores del Estado, nos dice que la tesis gubernamental mexicana sobre seguridad social estaba concebida como un instrumento con enormes posibilidades para una redistribución justiciera y saludable del ingreso nacional. Que debía proteger y apoyar al máximo posible la salud, la alimentación, la educación de todas las facultades físicas e intelectuales del pueblo.¹⁶⁷

La Dirección de Pensiones exclusivamente otorgaba pensiones por vejez, invalidez, muerte o retiro. Posteriormente, para invertir los excedentes del fondo de pensiones, se puso en práctica un sistema que facilitó el préstamo a los trabajadores del Estado para el

¹⁶⁷ ROBLEDO Santiago Edgar, *op. cit.*, p. 26

financiamiento de casas-habitación o de préstamos menores. La prestación médica no estaba incluida en los servicios que proporcionaba esta Dirección por lo que las diferentes dependencias del Estado crearon sus propios servicios o los subrogaron, siendo éstos de la más diversa calidad y extensión y prácticamente concentrados en la ciudad de México.

El 29 de diciembre de 1959, la Dirección de Pensiones se transformó en el ISSSTE por conducto de una modificación a la Ley que entró en vigor a partir del 1 de enero de 1960.

Fue producto de un proceso evolutivo logrado por los trabajadores del Estado en su lucha por alcanzar mejores niveles de vida. Fue la respuesta a las inquietudes que sobre las condiciones mínimas de seguridad social reclamaban los servidores públicos; inquietudes que se encuentran contenidas en la fracción XI del apartado B del artículo 123 constitucional.

La Ley de 1960 recoge la protección para el trabajador no sólo en materia de riesgos del trabajo, sino también en cuanto a la atención médica y los servicios sociales a los trabajadores y sus familias. Inicialmente se contrataban los servicios hospitalarios en instalaciones privadas y posteriormente se inicia la construcción de una red de clínicas y hospitales en toda la República, Cuatro años más tarde se publica en el **Diario Oficial la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**. En 1966 el Instituto protegía a 323 000 trabajadores de base, 50 000 supernumerarios y de confianza, así como a sus respectivas familias, llegando a totalizar un poco menos de un millón de derechohabientes.

El Instituto de Seguridad Social y Servicios de los Trabajadores del Estado, es un organismo descentralizado por servicios, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene su origen en el **Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión**, publicado el 5 de diciembre de 1938 en el **Diario Oficial de la Federación**.

Se dice que un organismo es descentralizado cuando llena determinados requisitos dentro de la terminología jurídica que lo creó. Son organismos descentralizados las personas morales, creadas por la ley del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal,

cualquiera que sea su estructura pero que tenga las siguientes características:

- Que su patrimonio se integre total o parcialmente con fondos o bienes federales, asignaciones, subsidios, concesiones, derechos, impuestos específicos, etcétera.
- Que tengan por objeto prestar un servicio público social, la investigación científica y tecnológica, explotación de bienes o recursos de la nación.
- Que obtengan y apliquen recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Hablar de personalidad jurídica propia no significa que el organismo descentralizado cuente con facultades de plena autonomía.

La organización del Instituto se define como una estructura lineo-funcional, dentro de la cual se identifican seis grandes grupos: órganos de gobierno, asesores, auxiliares, operativos, de fiscalización o control y regionales.

La Junta Directiva es el máximo órgano de gobierno y está integrada, según lo señala el artículo 104 de la misma Ley de la siguiente manera: tres representantes de gobiernos nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; otros tres designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y uno más que designa directamente el presidente de la República con el cargo expreso de Director General del Instituto y que funge como presidente de la propia Junta Directiva.

Para 1983 las principales ciudades del país contaban ya con numerosas unidades periféricas, clínicas y hospitales del ISSSTE, llegando a cubrir 5 468 000 habitantes. Ese mismo año se modificó su estructura administrativa y se estableció el modelo de atención médica regionalizada con referencia de pacientes por niveles. Poco después se elaboró una nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y, en 1987, la cobertura institucional permitió atender a poco más de 7 500 000 derechohabientes.

CONCLUSIONES

PRIMERA

La búsqueda de mayor seguridad individual y colectiva han estado presentes en toda la historia de la humanidad. Desde el principio de los tiempos los seres humanos han tratado de protegerse a sí mismos y a quienes de ellos dependen y han buscado un mejor y más seguro entorno en que vivir.

SEGUNDA

La seguridad social se ha convertido en parte fundamental del Estado. A través de ella puede cumplir sus funciones en materia de justicia social y bienestar. Ningún Estado puede intentar evadirla pues el costo de este acto temerario podría generar daños irreversibles.

TERCERA

La filosofía de la época industrial consistía en que los trabajadores podían arreglárselas por sí solos para contrarrestar los riegos de la vida la realidad, sin embargo estaban tan absorbidos en la lucha cotidiana por sobrevivir que difícilmente podía esperarse que centraran su atención en eventualidades posibles o distantes.

CUARTA

Las aspiraciones relativas al seguro y seguridad social evidentemente surgieron de los grupos sociales que vivían en un estado de inseguridad y que reflejaban con viva agudeza ese sentimiento de carencias rasgos característicos de la clase obrera.

QUINTA

El seguro social surgió como una conquista del movimiento obrero y como una respuesta del Estado a la demanda de la clase trabajadora. Está claro que en el caso de la seguridad social, lo económico y lo

social tienen una fuerte interrelación, no se puede separar el uno del otro.

SEXTA

La política social surge como una necesidad del Estado para proteger a su población económicamente activa a efecto de mejorar sus condiciones de trabajo y sus medios de vida. Queda claro entonces que el concepto de seguro social se basa en el principio de mancomunidad de riesgos. Es decir, que todos los que están amparados por este régimen contribuyen a un fondo común: la seguridad social que comprende varios elementos: el seguro social, la asistencia social, las prestaciones que se financian con los ingresos generales del Estado, las asignaciones familiares y las cajas de previsión, las indemnizaciones de los trabajadores en caso de accidente o enfermedad de origen laboral.

SÉPTIMA

En el curso de los últimos diez años, los países europeos han establecido modificaciones y restricciones a las políticas sociales y al Estado de Bienestar: reduciendo prestaciones, implantando pruebas de medios para obtener los beneficios, demorando su otorgamiento y privatizando servicios, entre otras medidas. Sin embargo, ni las exigencias de la globalización en el plano económico ni las demandas de los ciudadanos permiten llegar a soluciones.

OCTAVA

Las situaciones sociales derivadas de evoluciones históricas diferentes son evidentemente distintas. Sin embargo, hay algunas lecciones que podemos extraer de la evolución del Estado de Bienestar europeo: la importancia de haber constituido una red de apoyo para las necesidades de los ciudadanos, un requisito democrático y una parte solidaria del sistema económico social. Para los europeos que es necesario mantener las condiciones de igualdad, equidad y evitar el aumento de la exclusión social, pero, desafortunadamente, ésta y la pobreza avanzan en Europa. Quizá éste sea el único punto en común que tiene ese continente con América Latina.

NOVENA

En el caso de América Latina, la característica predominante en el siglo XX ha sido la pobreza y la exclusión creciente, con algunos lapsos de funcionamiento de políticas sociales y de parciales y rudimentarios Estados de Bienestar que atendían a una proporción variable de la población por pocas décadas. Existe una gran diferencia con respecto a los debates sobre el Estado Benefactor en América Latina y en Europa. Para la primera, se trata de una discusión marginal, vinculada a medidas de privatización de algunos sistemas que aún se mantienen. El debate central es la pobreza. En Europa, por su parte, sigue vigente el debate sobre el Estado Benefactor y existe aún preocupación por el incremento de la pobreza.

DÉCIMA

En Estados Unidos los programas de seguridad social son percibidos como un derecho. La seguridad social es un pago que se debe al contribuyente. Son dos los programas importantes *Medicare* y *Medicaid*. Los ciudadanos norteamericanos conciben a la seguridad social como una forma de ahorro obligatorio que les será devuelto en un futuro.

DÉCIMA PRIMERA

Con el TLCAN la seguridad social recibe numerosos estímulos encaminados a lograr el cambio. El camino que se está buscando, es indudablemente la eficiencia y la productividad. Además se presenta el reto de mejorar los niveles de calidad de nuestros servicios. Del TLCAN se deben esperar beneficios para México y sobre todo en materia de seguridad social.

DÉCIMA SEGUNDA

El Estado social de derecho se presenta como la única solución genuina que puede dar permanencia al esfuerzo dinámico, de gobernantes y gobernados, por responder a los grandes requerimientos sociales en circunstancias históricas específicas.

DÉCIMA TERCERA

El Estado social de derecho es resultado del esfuerzo compartido por muchos hombres, de diversas tendencias e ideologías, por encontrar fórmulas de organización cada vez más idóneas. El orden natural de las cosas exige la existencia de personas viviendo en sociedad. Cuanto más compleja es una comunidad mayor necesidad tiene de una organización. Un pueblo requiere necesariamente un gobierno que rija su destino, es decir, el Estado. Los gobernantes, para cumplir con sus fines, deben contar con autoridad y poder: la soberanía. La autoridad política debe servir a las personas y garantizar sus derechos mediante la creación de un orden jurídico que además sirva de límite a la acción de los gobernantes, es decir Estado de derecho.

DÉCIMA CUARTA

El Estado social de derecho es resultado de la creatividad humana que aprovecha ideas y la experiencia en su aplicación, para adaptarlas a las circunstancias y alcanzar, en un marco jurídico, una estabilidad gubernamental que facilite crear condiciones que permitan a los miembros de la comunidad satisfacer sus necesidades básicas y lograr su ascenso sociocultural, introduciendo mecanismos de solidaridad que atemperen y superen las desigualdades, implicando a todos.

DÉCIMA QUINTA

México tiene un Estado social de derecho. El propio Estado tiene características diversas que emanan del Estado de derecho de corte liberal, al que han añadido las introducidas en la Constitución de 1917 y en sus reformas, destacando las implantadas con las que se busca alcanzar la justicia social con estabilidad. El Estado tiende a canalizar políticas y recursos. Los derechos sociales implican un Estado promotor que más que garante de las posibles infracciones resulta ser un actor fundamental en la realización y la actuación de los derechos

DÉCIMA SEXTA

Las políticas de seguridad social implementadas a lo largo de nuestra historia, obedecen primordialmente al interés por mantener a los elementos de producción imperante en buenas condiciones físicas y

materiales para un rendimiento óptimo. El discurso gubernamental se transformó, cambió la función de beneficencia que desempeñaba el Estado, por el de asistencia social. Se obligó a realizar una función diferente a la filantrópica que hasta entonces había ostentado. Se enfrentó a la satisfacción de un derecho que poseen todos los individuos con base en la idea de justicia social. Concepto que vemos plasmados en los textos de la Constitución de 1917 en la sección titulada del trabajo y previsión social.

DÉCIMA SÉPTIMA

La seguridad social es un instrumento del Estado. Los recursos para la práctica de esta asistencia, eran extraídos del erario público y que servían principalmente para entregarles el beneficio de la atención médica a quienes habían servido al Estado. Estos antecedentes son sustento histórico del IMSS e ISSSTE.

DÉCIMA OCTAVA

Reformar la seguridad social a finales del siglo XX implicó, aparte de analizar el pasado y la situación actual, definir al menos tres características fundamentales. La *prospectiva*, dado que la índole de nuestro sistema nos obliga a pensar en largos plazos; la *sistémica*, que pone de manifiesto que hacia adentro la seguridad social tiene importantes subsistemas interactuantes, de atención a la salud, de garantizar el ingreso en el retiro, del apoyo a madres trabajadoras mediante el cuidado educativo de sus hijos; y hacia afuera, está condicionada por el entorno político, económico social, demográfico, sociocultural y tecnológico; estos dos elementos nos conducen a la tercera, la *estratégica*, es decir, partir del profundo análisis de las oportunidades y amenazas que plantea el entorno actual y futuro y al mismo tiempo, sus fortalezas y debilidades internas.

DÉCIMA NOVENA

El carácter tutelar de la seguridad social se conservó y se potenció con el concepto de la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y el individuo en el financiamiento de estas actividades, en la vigilancia para que los participantes cumplan con sus obligaciones y en la elección de los mejores agentes financieros para la administración de las reservas.

VIGÉSIMA

La CONSAR muestra una de las facetas más interesantes de la nueva forma de participación del gobierno en la seguridad social: aquella que marca el fin del control y el monopolio estatales para dar paso a las actividades de supervisión y regulación.

VIGÉSIMA PRIMERA

La seguridad social en México ha logrado desarrollarse y ha logrado enormes avances, sin embargo consideramos que, como lo dijimos al principio de este trabajo, es un instrumento del Estado y tiene una importante responsabilidad por lo que debe adaptarse a un mundo cambiante y a las necesidades variables para permanecer fiel a sus promesas.

BIBLIOGRAFÍA

1. AMESCUA Ornelas Norahenid, **La Afores paso a paso**, México, Sicco, 1996, 83 pp.
2. AZUELA Gúitrón Mariano, "El Estado social de derecho en México, en **La seguridad social y el Estado moderno**, IMSS/FCE/ISSSTE, México, 1992. pp. 37-58
3. BARRE, Raymond, **El Desarrollo Económico**, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, 173 pp.
4. BERNALDO DE QUIRÓS, Juan, **El Seguro Social: su origen, concepto y evolución hacia la seguridad social**, Hemerobiblioteca de Seguridad Social, México, 1974, 13 pp.
5. CARPIZO Jorge, **Introducción a la obra Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario**, México, UNAM, 1992, 150 pp.
6. COHEN, Noemí y Gutiérrez, Elizabeth, **Trabajadores y Seguridad Social en América Latina**, IMSS/DAI, México, 1980, 146 pp.
7. COMITÉ EJECUTIVO DEL PNR, **Plan Sexenal**, PNR, México, 1934, 90 pp.
8. DE LAUBIER Patrick, **El pensamiento social de la Iglesia. Un proyecto histórico de León XII a Juan Pablo II**, Instituto Mexicano de Doctrina Cristiana, México, 1986, 160 pp.
9. DE LOAYZA Castañeda, Pedro, *Et al*, **Seguro Social del Perú**, CIESS, I Congreso, Interamericano Jurídico de la Seguridad Social, México, 1975, 149 pp.
10. DITCH John, **Implicaciones sociales y necesidades de información del Acta Europea**, York, Universidad de York, 1992, serie Planificación e investigación, núm. 24, 130 pp.
11. FIX Zamudio Héctor, "La Constitución y el Estado social de derecho", en **La Constitución mexicana, 70 años después**, México, UNAM, 1988, pp. 74-115.

12. FRENK Julio ,*et al.*, **El Tratado de Libre Comercio y los servicios médicos: Elementos para el análisis y la negociación**, Academia Nacional de Medicina, México, 1992, 80 pp.
13. GARCÍA Máynez Eduardo, **Positivismo e iusnaturalismo**, México, UNAM, 1986, 210 pp.
14. GARCÍA Genaro, **Nociones de economía política**, Librería de la Viuda de Ch. Bouret, México, 1898, 120 pp.
15. GONZÁLEZ Díaz Lombardo Francisco, **El Derecho social y la seguridad social integrada**, UNAM, México, 1973, 200 pp.
16. GONZÁLEZ Díaz, Lobardo, **Cursillo de Seguridad Social Mexicana**, Universidad de Nuevo León, Monterrey, México, 1959, 189 pp.
17. GONZÁLEZ Oropeza Manuel, "Formalismo jurídico y realidad de la seguridad social", en **La seguridad social y el Estado moderno**, IMSS/FCE/ISSSTE, México, 1992, pp. 163-175
18. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, **La Seguridad Social en el proceso de cambio internacional**, IMSS, Secretaría General, México, 1980, 88 pp.
19. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, **Seguridad social y organismos internacionales**, IMSS/Sría. General, México, 1979, 116 pp.
20. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, **El Seguro Social en México**, IMSS, Tomo I, México, 1971, 385 pp.
21. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, **La Seguridad social en el proceso de cambio internacional**, IMSS/Sría. General/DAI, México, 1980, 257 pp.
22. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, **Marco Conceptual de la Seguridad Social**, IMSS/CISS/CISS, noviembre, México, 1984, 78 pp.
23. KONLE-SEIDL, *et al*, **El espacio social europeo: formas atípicas del empleo y de la duración del trabajo en la Comunidad Europea**, Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, 1990, p. 105

24. KUSNIR Liliana, **La política social en Europa**, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, 190 pp.
25. MADRID Hurtado Miguel de la, **Estudios de derecho constitucional**, México, Porrúa, 1980, 350 pp.
26. MARX Karl, **Manifiesto del Partido Comunista**, Ediciones de Cultura Popular, México, 1978, 190 pp.
27. MERCADO Flores, Joaquín, **Legislación Latinoamericana comparada de riesgos de trabajo**, IMSS, México, 1978, 420 pp.
28. MESA Lago, C., "La seguridad en América Latina", en **Progreso económico y socialmente en América Latina**, Banco Interamericano de Desarrollo, 1991, pp.50-64
29. MEYER Rosa María, **Instituciones de seguridad social**, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1975, 190 pp.
30. MURIEL Josefina, **Hospitales de la Nueva España**, v.1, INAH, México, 1956, 170 pp.
31. NARRO Robles, José, **La Seguridad Social Mexicana en los albores del Siglo XXI**, FCE, México, 1993, 158 pp.
32. NETTER Francis, **La Seguridad Social y sus Principios**, Ediciones Sirey, México, 1982, 357 pp.
33. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, **La Seguridad Social en las Américas**, OIT, Ginebra, 1967, 195 pp.
34. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, **Introducción a la Seguridad Social**, OIT, Ginebra, 1984, 205 pp.
35. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, **La Seguridad Social, Manual de Educación Obrera**, OIT, Ginebra, 1970, 251 pp.
36. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, **Las Normas Internacionales del Trabajo**, Reimpresión realizada por la STyPS, México, 1979, 98 pp.
37. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, **Seguridad social. Guía de educación obrera**, Ginebra, 1995, 106 pp.

38. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, **Informe sobre la Situación Social en el Mundo**, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales de la ONU, New York, 1982, 347 pp.
39. OSMAÑCZYK Jan, Edmund, **Enciclopedia Mundial de las Relaciones Internacionales y Naciones Unidas**, FCE, México, 1976, 1,235 pp.
40. PALMERO Zilveti, Olga, *et al*, **Progresión y Avances de la Seguridad Social en América Latina**, IMSS/IDSS, México, 1980, 209 pp.
41. LOYOLA Rafael (Coord.), **Entre la guerra y la estabilidad política. El México de los 40**. Grijalbo/Conaculta, México, 1990, 160 pp.
42. RAMOS Alvarez, Gabriel, **¿Qué es la Seguridad Social?**, Revista Mexicana del Trabajo, No. 1, STYPS, México, 1968, 159 pp.
43. REINHOLD Zippelius, **Teoría general del Estado**, México, UNAM, 1985, 380 pp.
44. ROBLEDO Santiago Edgar, **El sistema de seguridad social de los trabajadores del Estado**, Publicaciones de la Secretaría de la Presidencia, México, 1976, 186 pp.
45. ROUAIX Pastor, **Génesis de los artículos 27 y 127**, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1959, 132 pp.
46. RUIZ Gómez Raúl, **El ISSSTE y la seguridad social en México**, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México, 1994, 180 pp.
47. RUIZ Massieu José Francisco, **El Contenido programático de la Constitución y el nuevo derecho a la protección a la salud**, México, Porrúa, 1983, 506 pp.
48. SÁNCHEZ Barrio Armando, *et al*. **Estudio e interpretación de la nueva Ley del Seguro Social**, Sicco, México, 1996, 132 pp.
49. SÁNCHEZ León Gregorio, **Derecho mexicano de la seguridad social**, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1987, 162 pp.

50. SEARA Vázquez Modesto, **Del Congreso de Viena a las paz de Versalles**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1969, 560 pp.
51. SEARA Vázquez, Modesto, **Derecho Internacional Público**, México, Editorial Porrúa, 1974, 592 pp.
52. SEARA Vázquez, Modesto, **Tratado General de la Organización Internacional** Fondo de Cultura Económica, México, 1974, 1,066 pp.
53. SEPÚLVEDA y Herrera Ma. Teresa, **Los cargos políticos y religiosos en la región del Lago de Patzcuáro**, INAH, México, 1974, 250 pp.
54. SEPÚLVEDA César, **Derecho Internacional Público**, Edit. Porrúa, S.A., México, 1976, 600 pp.
55. SOBERANES Fernández José Luis, **Historia del Sistema Jurídico Mexicano**, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990, 85 pp.
56. TORQUEMADA Juan de, **Monarquía Indiana, con el origen y guerras de las Indias Occidentales, de sus poblaciones, descubrimientos, conquistas, comercio y otras cosas maravillosas de la misma tierra**, Editorial Chávez Ayhoe, 1943, 3° edición, 380 pp.
57. TRUEBA Lara José Luis, **AFORES bajo la lupa**, Times Editores, México, 1997, 142 pp.
58. VANEGAS Ramírez Carmen, **Régimen hospitalario para indios en la Nueva España**, Ed. SEP-INAH, México, 1973, 186 pp.
59. VILLAFÑE López Víctor, **Cuarta parte de la investigación sobre la seguridad social en los 90. La reforma en las instituciones de seguridad social. El caso del IMSS**, documento mimeografiado, México, 1996, pp.50-72

LEGISLACIÓN

1. COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO, **Ley de los sistemas de ahorro para el retiro. Resumen Ilustrado**, CONSAR, México, 1998, 50 pp.
2. **Diario Oficial de la Federación**, 14 de septiembre de 1998, sección primera, 21 pp.
3. **Diario Oficial de la Federación**, México, 9 de diciembre de 1921.
4. **Nueva Ley del Seguro Social**, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 1995, y reformada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 1996, sección IMSS, 31 pp.

HEMEROGRAFÍA

1. AGUIRRE Bayley Adolfo, "Hacia la autonomía procesal del derecho de la seguridad social", **Revista Seguridad social**, núm. 172, julio septiembre, 1990, México, pp. 35-47
2. ALANÍS Fuentes, Agustín, "La Previsión Social en el Marco de la Administración Pública Laboral", **Revista Mexicana del Trabajo**, núm. 2, México, 1968, pp. 55-63
3. ALMANSA Pastor José María, "El derecho de la seguridad social del futuro", **Revista Seguridad Social**, núm. 170, enero-marzo, México, 1990, pp. 10^o-108
4. BRIONES Olivos, Carlos, "Introducción a la seguridad social", en **Cuestión Social**, Revista Internacional IMSS, año 1, No. 1, México, 1983, pp. 21- 35
5. CANTILLON Bea, "Cambio sociodemográfico y seguridad social", en **Revista Internacional de Seguridad Social**, vol. 44, parte 4, Ginebra, 1991, pp. 80-84

6. GUERY Gabriel, "La dimensión convencional de la Europa Social según se desprende del Tratado de Maastricht", en **Revista Internacional del Trabajo**, vol. 112, núm. 2, Ginebra 1993, 160 pp.
7. JABLONSKA Alejandra. "La política de salud de la OMS: propuestas para los países en vías de desarrollo", **Revista Mexicana de Ciencias Políticas**, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; UNAM, México, julio-septiembre, 1993, pp. 91-110
8. LOYZAGA de la Cueva Octavio, "Teoría y praxis del derecho colectivo del trabajo", **Alegatos**, UAM, núm. 18, mayo agosto, México, 1991, pp. 50-62
9. MALLET Alfredo, "1883-1983: Un siglo de seguros sociales", en **Cuestión Social, Revista Internacional del IMSS**, año 1, Nos. 4-5, noviembre-febrero, México, 1983-84, pp. 51-54
10. MOYADO Estrada Francisco, "La política social en México: Un enfoque descentralizador con fines de adaptación", **Estudios Políticos**, Revista de las Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, cuarta época, núm. 12, México, julio-septiembre, 1996, pp. 131-150.
11. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, "Evolución y Perspectivas de la Seguridad Social en América Latina", **Revista de Seguridad Social**, año XXI, época 3, números, 77-78, OIT, México, 1972, 305 pp.
12. VISQUERRA Enrique, "El derecho a la seguridad social", **Revista Seguridad Social**, núm, 172, México, julio-septiembre, 1990, pp. 28-52

DOCUMENTOS Y OTRAS FUENTES

1. AZUELA Rivera Mariano, "El aspecto formal del amparo", ponencia presentada en la **Asamblea Anual Nacional de la Unión Internacional de Abogados**, *Memorias*, México, JUS, 1955, p. 85-90
2. COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, **Ayuda pública al desarrollo de la CE y sus Estados miembros**, Oficina de

- publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1990, Serie Europa Información, 60 pp.
3. **COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores**, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1990, 80 pp.
 4. **COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI**, Libro Blanco, tomo 1, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1993, 72 pp.
 5. **COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, Educación y formación**, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1990, Serie Documentos, 76 pp.
 6. **COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, El desafío social**, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1991, Serie Documentos, 90 pp.
 7. **COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, El Parlamento Europeo**, Dirección de Información y Relaciones Públicas del Parlamento Europeo, Luxemburgo, 1992, 110 pp.
 8. **COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, La ayuda humanitaria de la Comunidad Europea**, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1992, Serie Documentos, 130 pp.
 9. **COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, La Europa de los jóvenes**, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1991, serie Documentos, 126 pp.
 10. **COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, Lo social en la Europa de 92**, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1990, serie documentación europea, 128 pp.
 11. **COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, Realización del mercado interior. Política social de la Comunidad**, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1992, 132 pp.
 12. **COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, Salud y seguridad en el trabajo en la CE**, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1990, seri Documentos, 150 pp.

13. COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEAS. **La lucha de la comunidad contra la exclusión social**, Oficina de publicaciones oficiales de las CEE, Luxemburgo, 1992, serie Documentos, 166 pp.
14. CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, Secretaría General, **La Seguridad Social en Chile**, serie monografías No. 1, CISS, México, 1993, 182 pp.
15. CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, Secretaría General, **Atlas: La Seguridad Social en América 1994**, Serie monografías, No. 12, CISS, México, 1994, 253 pp.
16. CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, Secretaría General, **Normas Fundamentales de la Seguridad Social Internacional**, Serie monografías No. 24, CISS, México, 1996, 604 pp.
17. GRUPO NACIONAL PROVINCIAL, **Sumario del nuevo sistema de pensiones**, GNP, México, 1997, 98 pp.
18. IMSS. **El IMSS en el Tratado de Libre Comercio**, Instituto Mexicano del Seguro Social, documento mimeografiado, México, abril de 1991, 60 pp.
19. MOCTEZUMA Javier, "Pautas introductorias a la seguridad social y sus regimenes normativos", **Memoria del II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social**, ISSSTE, México, 1991, pp. 23-36
20. NARRO Robles José, *et al.*, "Seguridad Social en América Latina. Su relación con los derechos humanos", ponencia presentada en el **Seminario Derechos Humanos y Seguridad Social en América**, CIESS, México, 1992, pp. 73-78
21. NOVELO Méndez Ma. Cristina, **El Derecho a la Seguridad Social en América Latina**, UNAM/Fac. de Derecho, Tesis/México, 1970, 139 pp.
22. SALINAS de Gortari Carlos, discurso pronunciado el 4 de marzo de 1992.
23. TAMAYO y Salmorán Rolando, "Orden público", **Diccionario jurídico mexicano**, tomo VI, UNAM, México, 1984, pp. 317-320

V^o B
 [Handwritten signature and scribbles]