



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS
DE HIDALGO**

**FACULTAD DE CONTADURÍA Y CIENCIAS
ADMINISTRATIVAS**

**“IMPLICACIONES FISCALES Y PRESUPUESTALES
DEL SISTEMA PENSIONARIO EN MÉXICO”**

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN FISCAL

PRESENTA:

LIC. JAIME NAHYFF PADILLA LOZANO

ASESOR

DR. JOSE BECERRIL LEAL

MORELIA, MICHOACAN A NOVIEMBRE DE 2019

INDICE

RESUMEN.....	4
ABSTRACT.....	5
INTRODUCCIÓN.....	6
1. SITUACIÓN CONCEPTUAL.....	9
1.1 Aspectos teóricos, conceptuales y legales sobre la seguridad social.	9
1.2 Concepto de seguridad social.....	11
1.2.1 El concepto de solidaridad social.....	14
1.2.2 Definición gramatical de seguridad.	16
1.2.3 Clasificación de la seguridad social y precisiones terminológicas.	17
1.3 Seguridad social y seguro social.....	18
1.4 La relación entre seguridad social y seguro social.	19
1.5 La seguridad social como instrumento de protección social.	21
2. DERECHOS HUMANOS.....	24
2.1 Cuestiones constitucionales.	24
2.2 Derechos fundamentales.....	28
2.3 Marco constitucional y legal de la seguridad social.....	30
Fundamento constitucional de la seguridad social.....	31
2.3.1 Marco legal vigente de la seguridad social mexicana.	32
2.3.2 La ley del seguro social y la ley federal del trabajo.....	36
2.4 Seguridad social y los modelos de bienestar.	41
2.4.1 Modelo ocupacional o bismarkiano.	42
2.4.2 Modelo universal o beveridgeano.	43
3. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.....	48
3.1 Consideraciones iniciales.....	48
3.2 Origen y evolución de la seguridad social.	48
3.2.1 En el mundo antiguo.	48
3.2.2 La Revolución Francesa.....	49
3.2.3 La Revolución Industrial.	51
3.2.4 Seguros sociales en Alemania.	52
3.2.5 Seguros sociales en Inglaterra.	53
3.2.6 La orientación hacia la seguridad social.	55

3.2.7 Consolidación de la seguridad social.....	56
3.2.8 La nueva seguridad social.....	58
3.3 Antecedentes de la seguridad social en México.....	59
3.3.1 México precolombino.....	60
3.3.2 La conquista y la colonia.....	61
3.3.3 Independencia, reforma y revolución.....	62
3.3.4 México post-revolucionario.....	67
3.4 Nacimiento de las instituciones y servicios de seguridad social en México.....	69
4. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL..	77
4.1 Inicios legislativos.....	77
4.2 El ahorro privado.....	82
4.3 El mutualismo.....	83
4.4 El seguro privado.....	84
5. ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO.....	85
5.1 La ley del seguro social de 1973.....	85
5.2 La nueva ley del seguro social de 1995.....	87
6. LA SITUACION MEXICANA.....	89
6.1 La crisis de los sistemas.....	89
6.2 La reestructura del ingreso en México.....	93
6.3 Derechos sociales: un nuevo enfoque para México.....	95
6.4 Necesidades de nuestro país.....	96
6.5 Riesgos a cubrir.....	97
6.6 Posible reforma constitucional.....	98
6.7 Aspiraciones a un modelo de seguridad social en pensiones.....	102
6.8 Un financiamiento posible.....	104
6.9 Los actuales pensionados quedan a salvo de modificaciones.....	105
6.10 Trabajadores y patrones actuales.....	106
6.11 Un organismo único de fiscalización y recaudación.....	107
6.12 Financiamiento de los beneficios adicionales a los OBES y acciones ante escenarios de insolvencia.....	108
6.13 La salud: un reto adicional del siglo XXI.....	110
6.14 La situación en 2019 en México.....	111
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	114

RESUMEN

Los sistemas de pensiones en México son un tema que debemos atender y comprender.

Este trabajo de tesis tiene como objetivo pagar en este sentido. Tiene un marcado carácter fiscal, ya que el aspecto fiscal se refiere no solo al gravamen sino también al gasto. En México, la población está envejeciendo, el grupo de jubilados está creciendo y el grupo de trabajadores activos está contribuyendo menos.

Sin embargo, la perspectiva no solo debe ser reducir las pensiones, ya que hoy se insertan más que nunca en los derechos humanos. Las personas que han trabajado buena parte de sus vidas tienen derecho a vivir sus últimos años de manera digna y digna. Pero esto no exime de planificar y pensar cómo obtener los recursos necesarios y suficientes para lograr tal tarea.

En el presente trabajo de la tesis que presento para obtener el grado de Master en Impuestos, propongo proponer, primero, el concepto del sistema de pensiones en México, luego los antecedentes, no solo nacionales, sino mundiales de este instituto; Los institutos mexicanos y yo nos aventuramos a proponer una posible reforma para la solución del problema. Debo señalar que este es el producto de muchos que han contribuido a la solución del problema. No se trata de ofrecer soluciones inverosímiles, sino reales, que puedan mejorar las condiciones de vida de quienes tienen derecho a una pensión.

PALABRAS CLAVES: Seguridad Social, seguro social, ISSSTE, protección social y solidaridad.

ABSTRACT

The pension systems in Mexico are a subject that we must attend to and understand.

This thesis work aims to pay in this regard. It has a marked fiscal character, since the fiscal aspect refers not only to the levy but to the expense. In Mexico, the population is getting older, the group of pensioners is getting bigger and the group of active workers is contributing less.

However, the perspective should not only be to cut pensions, since they are inserted today more than ever in human rights. People who have worked a good part of their lives have the right to live their last years in a dignified and dignified manner. But this does not exempt from planning and thinking how to obtain the necessary and sufficient resources to achieve such a task.

In the present work of the thesis that I present to obtain the degree of Master in Tax, I propose to propose, first, the concept of the pension system in Mexico, then the antecedents, not only national, but worldwide of this institute; the Mexican institutes and I venture to propose a possible reform for the solution of the problem. I must point out that this is the product of many who have contributed to the solution of the problem. It is not about offering implausible solutions, but real, that can improve the living conditions of those entitled to a pension.

INTRODUCCIÓN

Los sistemas de pensiones en México son un tema que debemos atender y entender.

El presente trabajo de tesis pretende abonar en este sentido. Tiene un marcado carácter fiscal, puesto que lo fiscal se refiere no solo a la exacción sino al gasto. Según datos oficiales, en México la población cada vez es mayor de edad y para ilustrar un poco más al respecto se reproducirán como fuentes de información dos recuadros comparativos¹ con los cuales se pretende demostrar que con el paso de los años, la edad promedio de la población en el país ha ido incrementando con estricta tendencia, circunstancia que refleja un incremento desproporcional en la población pensionaria, y por lo tanto en la erogación presupuestal en este rubro.

Periodo	Años de edad en promedio
1995	21
2000	22
2005	24
2010	26

¹ Datos obtenidos para ambos recuadros y visibles en la dirección electrónica <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>
INEGI XI Censo General de Población y Vivienda 1990.
INEGI Conteo de Población y Vivienda 1995.
INEGI XII Censo General de Población y Vivienda 2000.
INEGI II Conteo de Población y Vivienda 2005.
INEGI Censo de Población y Vivienda 2010.
INEGI Encuesta Intercensal 2015

2015	27
------	----

Índice de envejecimiento en porcentaje:

Periodo	Porcentaje
1990	16.0
1995	18.5
2000	21.3
2005	26.4
2010	30.9
2015	38.0

En ese sentido, probado tendremos también que, al ser una población cada vez de mayor edad, el grupo social de los pensionados es tendiente a ser cada vez más grande y el grupo de los trabajadores en activo cada vez aporta menos a las finanzas o presupuesto nacional, por circunstancias que más adelante se analizaran.

Sin embargo, la perspectiva no solo debe ser recortar las pensiones, puesto que estas están insertadas hoy más que nunca en los derechos humanos. Las personas que han trabajado buena parte de su vida tienen derecho a vivir sus últimos años de manera decorosa y digna. Pero esto no exime al estado de

planear y pensar como obtener los recursos necesarios y suficientes para lograr tal cometido.

En el presente trabajo de tesis que presento para obtener el grado de Maestro en Fiscal, me propongo plantear, primero, el concepto del sistema pensionario en México, luego los antecedentes, no solo nacionales, sino mundiales de esta figura; los institutos mexicanos y me aventuro a proponer una posible reforma para la solución del problema. Debo señalar que esta es producto de muchos que han contribuido a la solución del problema. No se trata de ofrecer soluciones inverosímiles, sino reales, que puedan mejorar las condiciones de vida de quienes tienen derecho a gozar de un beneficio pensionario.

1. SITUACIÓN CONCEPTUAL

1.1 Aspectos teóricos, conceptuales y legales sobre la seguridad social.

La seguridad social tiene como finalidad mejorar la situación de la sociedad en su conjunto, en el cuadro de ordenación que mira hacia el individuo, esto como un mecanismo de atención a las necesidades que no pueden ser cubiertas por la escasa economía de las personas.²

El hombre con el paso de los años, ha tenido un sentimiento de inseguridad ante diversas circunstancias, por esta razón ha impulsado la modificación de diversos instrumentos que lo protegen de las consecuencias que puedan generar riesgos, Cazares García remite, incluso, estos riesgos al estado prenatal, al señalar que “desde que es concebido se encuentra expuesto a sufrir las consecuencias de distintos riesgos, los que aumentan una vez que el hombre nace y se desarrolla”.³

Asimismo, señala que “los que han nacido de su organización como ser social, convencido desde la prehistoria que la unión de esfuerzos es la mejor forma de defenderse de los peligros que le acechan, ya que el afán individual resulta insuficiente para lograr ese fin”.⁴

En este sentido, podemos observar que de acuerdo a lo que menciona el autor, la seguridad social ha evolucionado de diversas maneras de acuerdo a la cultura y el tiempo en donde se ha desarrollado. Asimismo, Nugent manifiesta que el origen de la seguridad social lo encontramos “inscrito en la humanidad desde los tiempos más remotos”.⁵

² Olea y Tortuero, Instituciones de seguridad social. Madrid, 1988. Ed. Civitas. Undécima edición. 597 pp. 24x17 cm.

³ Cazares García, Derecho de la seguridad Social. Porrúa. México, 2014.

⁴ Idem.

⁵ Nugent, Ricardo. La seguridad social, su historia y sus fuentes. UNAM, México, 2015.

En la actualidad el ser humano se enfrenta con una serie de problemas sociológicos, los cuales han generado diversas enfermedades, de las cuales resulta urgente combatirlas o evitarlas, así como las insuficiencias y padecimientos de la vejez. Sin embargo, el ser humano debe reconocer la dificultad de permanecer por sus propios medios y afrontar la muerte.

Mallet señala lo siguiente: “El ansia de seguridad ha sido el motor del progreso de la humanidad. La invención de la agricultura fue una forma de asegurarse alimento en vez de aleatorio método de la caza y la recolección de frutos silvestres. La agrupación en tribus, la formación de aldeas, ciudades, la constitución de estados, traducen el deseo de seguridad frente a un enemigo exterior”.⁶

Respecto a la necesidad que tiene el hombre de agruparse, para brindarse a sí mismo la seguridad que demanda, Ruiz Moreno recuerda que se ha dicho que el hombre aislado es una abstracción, “porque lo real y lo existente es el grupo social dentro del cual el individuo, como ser esencialmente completo, desenvuelve su vida con ayuda de los demás; y es que el hombre no es sociable por naturaleza, si no por mandato de su razón que le hace comprender la ventajas de la vida colectiva, de tal suerte que por instinto no fuera el hombre un ser sociable, lo sería por necesidad”.⁷

En este sentido, el ser humano asume que hay situaciones que están fuera de su alcance, nos referimos a catástrofes naturales entre ellas los tsunamis, los sismos o las sequías, accidentes o enfermedades. Sin embargo, puede crear mecanismos de protección que le permitan reducir las adversidades o prevenir los efectos de las situaciones de riesgo. Así, podemos señalar que los individuos cuando se organizan pueden ser el motor para impulsar medidas de protección para combatir riesgos.⁸

⁶ Mallet, Administración de la seguridad social y de la seguridad del trabajo. OIT. Nueva York, 2000.

⁷ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, Seguridad social para los migrantes y trabajadores informales. Su eventual inclusión en el régimen obligatorio del seguro social. México, UAG, 2005, 179 pp

⁸ Cazares García, Idem.

Ruiz Moreno señala que podemos decir que la seguridad social es como un “manto protector” que, necesitado por los seres humanos, “fue creado por la sociedad a través de diversos mecanismos”. Este manto no sólo cuida de los individuos, sino también del núcleo familiar; y sólo funcionará correctamente mientras exista como eje central la solidaridad social.

Finalmente, ya establecidos los conceptos de solidaridad y en el entendido que sin esta no puede haber seguridad social, continuaremos con aspectos teóricos y legales del seguro social en México.

1.2 Concepto de seguridad social.

La seguridad social la podemos percibir como resultado del estado de inseguridad en el cual el hombre ha vivido desde su organización más efímera. Es un extenso proceso de lucha para enfrentar esa inseguridad y lograr la protección integral de los individuos y sus familias.

El concepto de seguridad social, es más de índole filosófico que jurídico, esto debido a que puede comprender todas las aspiraciones humanas para alcanzar una vida más o menos segura, digna, plena y con la finalidad de lograr una sociedad más justa en la cual los individuos se sientan más protegidos por el Estado.⁹

La seguridad social de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad

⁹ Ruiz Moreno, Idem.

laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.¹⁰

Alonso Olea y Tortuero Plaza nos brindan un concepto más doctrinal, haciendo énfasis a la idea de solidaridad como un “Conjunto integrado de medidas públicas de ordenación de un sistema de solidaridad para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables (...) tales medidas se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad, garantizando un nivel mínimo de rentas”.¹¹

En la Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1944, la seguridad social fue definida en los siguientes términos: “...la seguridad social engloba un conjunto de medidas adoptadas por la sociedad con el fin de garantizar a sus miembros, por medio de una organización apropiada, una protección suficiente contra ciertos riesgos a los cuales se hallan expuestos. El advenimiento de esos riesgos entraña gastos imprevistos, a los que el individuo que dispone de recursos módicos no puede hacer frente por sí solo, ni por sus propios medios, ni recurriendo a sus economías, ni siéndole tampoco posible recurrir a la asistencia de carácter privado de sus allegados”.¹²

El objetivo de la seguridad social es, de acuerdo con esta organización: “Velar porque las personas que están en la imposibilidad sea temporal o permanente de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicios”.¹³

¹⁰ OIT, 1997.

¹¹ Olea, M. A. y Tortuero Plaza, J. L.: Op. cit., nota 46, p. 38.

¹² Olea y Tortuero, ídem.

¹³ Olea y Tortuero, ídem.

El sistema de seguridad social en España lo podemos citar como “un sistema técnico jurídico destinado a proteger a determinadas colectividades de personas frente a determinados riesgos o contingencias, que provocan en ellas situaciones de necesidad sea por defectos de rentas o exceso de gastos”.¹⁴

Conforme a los criterios sostenidos por los autores que citamos con antelación, podemos destacar que coinciden en señalar tres elementos significativos en la seguridad social, los cuales son: Los riesgos; Los mecanismos para su protección y la asignación o redistribución de medios y/o recursos.

En este sentido, el concepto de seguridad social surge para que el Estado brinde atención a las demandas sociales, económicas y políticas de la sociedad, esto como un Estado benefactor y garante, mediante mecanismos que garanticen la atención de sucesos inesperados que sufren en la vida diaria las personas, a través de los llamados seguros sociales, estos con la finalidad de mejorar la calidad de vida de las personas.

En las diferentes etapas de nuestra vida la seguridad social ha tenido presencia. Sin embargo, la mayoría de las personas desconocen los beneficios que esta les puede brindar para lograr una vida más digna, decorosa y humana, esto por ejemplo: prestaciones económicas a cada individuo trabajador y para sus dependientes económicos, la cual incluye; acceso a la asistencia médica, garantía de atención en casos de enfermedad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, protección a la maternidad en cuanto a atención del embarazo, el parto y el aseguramiento de un ingreso económico durante este tiempo; así como prestaciones consistentes en el ingreso en caso de riesgos de trabajo, invalidez, desempleo, vejez, muerte, entre otras prestaciones incluso sociales y de recreación.

Un ejemplo de los elementos que integran la seguridad social es la Ley sobre Accidentes de Trabajo del Estado de Nuevo León, promulgada el 9 de

¹⁴ Montoya Melgar, Derecho del trabajo. Biblioteca Universitaria De Editorial Tecnos. Madrid, 2018.

noviembre de 1906, en el artículo 4° consagraba la amplia responsabilidad patronal derivada de los accidentes, consistentes en el pago de asistencia médica y farmacéutica y gastos de inhumación, en su caso, así como de pensiones temporales para los incapacitados o sus beneficiarios.¹⁵

1.2.1 El concepto de solidaridad social.

El célebre Ricardo Flores Magón¹⁶ en una carta redactada a Gus Teltsch¹⁷, expresa que la solidaridad es lo siguiente: “¡Es tan rara virtud la solidaridad! El rebaño humano ha olvidado que debe a la solidaridad el haber salido victorioso sobre las otras criaturas de la selva. Para mí la solidaridad es la virtud de las virtudes. La materia existe por la solidaridad de los átomos. Sin esta virtud, todo el edificio del Universo se desplomaría y desaparecería en la obscuridad, como polvo esparcido por los vientos. La solidaridad es esencial a la existencia, es condición de la vida. Las especies que sobreviven en la lucha por la existencia no son, de ningún modo, las que están compuestas de los individuos más fuertes, sino aquellos cuyos componentes adoran más reverentemente la mayor de las virtudes: la solidaridad”.¹⁸

Uno de los principios de solidaridad de la seguridad social, manifiesta que toda la población, en la medida de sus posibilidades, debe favorecer económicamente al financiamiento de aquella protección, este principio no se ha materializado de manera favorable, debido a que el sistema no ha tenido cambios, en una sociedad en constante desarrollo y crecimiento, esto significa que recae en el sector afilado a los sistemas de seguridad social.

¹⁵ Promulgada por el General Bernardo Reyes, Gobernador del Estado de Nuevo León en ese tiempo.

¹⁶ Personaje de la historia de México, formaba parte de la fila de los estudiosos era sociólogo, dialéctico materialista y revolucionario, participó en la lucha intelectual en contra del gobierno del Gral. Porfirio Díaz, fue extraditado a los Estados Unidos en donde fue preso en la penitenciaría de Kansas, lugar en el cual redactó el tan famoso Plan de San Luis.

¹⁷ Fue un anarquista austriaco.

¹⁸ (Flores Magón: 1920)

La solidaridad se manifiesta como el sacrificio de los jóvenes respecto de los ancianos; a los sanos frente a los enfermos; de los ocupados ante quienes carecen de empleo; de quienes continuamos viviendo ante los familiares fallecidos, de quienes no tienen carga familiar frente a los que sí la tienen, etc.¹⁹

En este sentido, podemos visualizar que la solidaridad tiene como finalidad lograr el bien común de un conjunto de individuos conforme a sus capacidades, existiendo armonía entre el interés social y el interés individual.

Ruiz Moreno concluye que es necesario un basamento solidario o una relación necesaria entre la solidaridad y la seguridad social. Y advierte que la inobservancia de la solidaridad como fundamento y razón de ser de esta materia hace que la seguridad social comience a perder su esencia.²⁰

Novoa Fuenzalida, manifiesta que "...Si pudiere condensarse en una sola palabra el basamento axiológico de la Seguridad Social, ésta sería "solidaridad", concepto que implica "la distribución" equitativa del costo del sistema; el esfuerzo de toda la comunidad en su propio beneficio, esfuerzo al que deben contribuir todos y cada cual según sus capacidades y necesidades".²¹

Los conceptos que mencionamos anteriormente de la solidaridad nos encaminan a visualizarla desde el fomento y sostenimiento de la misma. Sin embargo, mencionaremos a continuación posturas diferentes, en las cuales consideran a la solidaridad de la siguiente manera:

La solidaridad "tiene un sentido materialista, cósmico, de muy sólida actualidad científica; pero en sus objetivos, es esencialmente humano, en cuanto persigue alcanzar para el hombre y para la sociedad cada vez más alto bienestar, con mejores condiciones de vida y educación".²²

¹⁹ (Calvo León: s/a: 2).

²⁰ Ruiz Moreno, Idem.

²¹ Novoa Fuenzalida, Derecho de la seguridad social. Editorial Jurídica de Chile, 1977.

²² García Cruz, La seguridad social, bases, importancia económica, social y política. México, 1955.

Finalmente en nuestra opinión y de acuerdo a los diversos conceptos, la solidaridad es la manera en que los individuos buscan un fin en particular, el cual les brinde apoyo para enfrentar sus necesidades básicas, como lo son las de alimentación, salud y vestido.

1.2.2 Definición gramatical de seguridad.

Diversos autores nos brindan el concepto de seguridad, expondremos algunos de estos a continuación:

Calidad de seguro, fianza u obligación de indemnizar a favor de uno, como la prevención de los accidentes de trabajo y de las enfermedades crónicas que pueden derivarse de la naturaleza o las condiciones del mismo, Está íntimamente ligada con la higiene del trabajo la invalidez la vejez, etc., de los trabajadores mediante el desarrollo del mutualismo de los seguros sociales.²³

Son los medios por los cuales el poder público utiliza para readaptar a la sociedad a las personas que sin ser culpables han cometido un delito, o las que sin haber, o cometido, presentan una peligrosidad que hace temer de ellas una acción criminal.

En este sentido, la seguridad es tan extensa que no puede contenerse en una ciencia y, mucho menos, en una disciplina jurídica autónoma, esta tiene dos connotaciones jurídicamente hablando, las cuales son las siguientes:

La seguridad permite eliminar la inseguridad proveniente de la desgracia y las contingencias a que estamos expuestos; éste es aspecto negativo.

Desde el criterio positivo, la seguridad suministra al ser humano los elementos necesarios para la subsistencia, conforme a sus fuerzas y aptitudes, sin más limitación que el respeto al recíproco derecho de los demás.

²³ (RAE: 2012: 612).

La sociedad al procurar el desarrollo de los individuos, debe considerar la prevención a las contingencias, por ejemplo en lugar de criticar al ignorante promover que la educación para su desempeño, así como de igual forma el desempleo solo puede abatirse con políticas públicas que incentiven de desarrollo económico.

Por otra parte, la amplitud del término seguridad abarca tanto la actividad como el conocimiento acumulado por el ser humano. Desde la labor del campesino o artesano hasta la del científico, no existen límites para la seguridad.

1.2.3 Clasificación de la seguridad social y precisiones terminológicas.

Con la finalidad de comprender la seguridad social en México, mencionaremos algunas precisiones terminológicas en base a lo que son las pensiones y jubilaciones que el IMSS otorga a sus trabajadores y beneficiarios.

En México, en la práctica diaria, existe una distinción equivocada entre lo que son las jubilaciones y las pensiones. Al señalar que la primera diferencia radica en que las jubilaciones son planes privados y de corte previsional, mientras que las pensiones de la seguridad social son contingenciales, salvo la que corresponde por invalidez, sin embargo a única diferencia conceptual entre ambas, es que la jubilación refiere el término literal de la etapa laboral de una persona y la pensión es el pago o la prestación económica que se le otorga a esa persona para el disfrute de esa etapa de jubilación.

En ese sentido, conforme a las fracciones del artículo 123 de la CPEUM²⁴, podemos observar que de los fundamentos de la seguridad social y las prestaciones sociales, encontramos que no se refieren un concepto de jubilación o alguna diferenciación entre ambos conceptos.

24 Remitirse a las fracciones XII y XXIX del apartado A, y XI del apartado B, del artículo 123 constitucional.

Es decir, a partir de la lectura de las fracciones y los apartados respectivos del artículo 123 de la CPEUM¹⁹, de los fundamentos de la seguridad social y las prestaciones sociales, encontramos que no se refieren al concepto de jubilación.

Sin embargo, pasa lo contrario en la fracción XI, inciso a), del apartado “B”, fundamento constitucional de la ley del ISSSTE, en la que no se observa concepto jurídico de la figura de la “jubilación”, sin embargo la distingue al referirla entre otras prestaciones propias de la seguridad social, como son: accidentes, enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte²⁵, diferencia que en la práctica no se materializa, pues para el ISSSTE todas son simples clasificaciones de pensión.

1.3 Seguridad social y seguro social.

Al realizar una precisión terminológica, el origen de toda seguridad es el derecho, ya que regula, norma y controla los demás aspectos de seguridad. Por esta razón, es un derecho al que todos deberíamos tener acceso por el simple hecho de ser parte de una sociedad.

La seguridad social tiene como finalidad proteger al ser humano desde su nacimiento, frente a las contingencias que se le presente para mantener la salud, el ingreso económico, la educación, el esparcimiento, como medios para que mantenga y mejore su calidad de vida.

El seguro social protege a ciertos grupos sociales, principalmente a los trabajadores. La protección varía conforme a la actividad que desarrollan, bien por mantener la capacidad económica de la persona, como para preservar su capacidad y fuerza de trabajo. El seguro social tampoco puede cubrir todas las contingencias. Estas como se ha visto, son tan variadas que sería imposible

²⁵Artículo 123 de la CPEUM, apartado B, fracción XI: La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte. (...).

comprenderlas, pues implicaría garantizar sistemas económicos, políticos, religiosos, sociales, educativos, de trabajo, etc. de acuerdo a las aspiraciones de cada individuo.

La palabra “seguro” significa “libre y exento de todo peligro o daño”. Seguro es entonces “previsión al azar mediante la subdivisión del riesgo”.²⁶

El seguro es una institución jurídica de naturaleza económica, mediante la cual las adversidades personales o patrimoniales se transfieren del particular a un grupo. Esta transferencia tiene como contraprestación el pago de una cuota, llamada prima, y a cambio el grupo emite un contrato de cobertura, conocido como póliza.

En ese tenor, el seguro social tiene como finalidad proteger a ciertas personas, consideradas como integrantes de grupos económicos activos, frente a determinadas contingencias que pueden disminuir o extinguir su capacidad orgánica funcional. Los grupos permiten fijar cuotas, que son recursos para financiar las prestaciones que deben brindar los organismos encargados de administrarlos.

El seguro social obliga a señalar objetivos, crear instituciones, atender estudios económicos adecuados, mantener cálculos actuariales que permanentemente determinen costos y posibilidades de desarrollo, elaborar normas claras y accesibles, configura prestaciones de calidad que atiendan de manera eficiente las necesidades previstas, instrumentar acciones de prevención, todo ello con la finalidad de atender a los grupos sociales destinatarios de los beneficios.

1.4 La relación entre seguridad social y seguro social.

²⁶(RAE:2012)

La existencia de la seguridad social supone y condiciona al seguro social. La seguridad es el género; el seguro social su instrumento. La seguridad social y el seguro social, se distinguen esencialmente por las características siguientes:

Seguridad social: Protección al ser humano, cubre todas las contingencias, se relaciona con todas las actividades, el Estado es el sujeto obligado, su costo está cubierto por la nación, solo es socialmente exigible, el gobierno estructura programas de protección, seguro social, protección a ciertos grupos humanos principalmente los trabajadores, cubre determinadas contingencias, se refiere sólo a las actividades que son materia de aseguramiento, se atiende por organismos administradores públicos, su costo se cubre con cuotas denominadas aportaciones, genera derechos que pueden reclamarse ante los tribunales. Los organismos administradores instrumentan los programas. La seguridad social incluye a todos los seres humanos en beneficio de la humanidad y las sociedades, cualquiera que sea el lugar y el tiempo de su existencia. La seguridad social es total, obligatoria y humana, el reconocimiento universal.

El seguro social es un mecanismo que provoca un resultado previsto y deseado, integra normas jurídicas con autonomía. Por ello, podemos hablar de un Derecho del Seguro Social, con instituciones jurídicas propias, exigibilidad a los sujetos beneficiados por la ley.

El artículo 2° de la LSS tiene similitud con lo expuesto en los párrafos anteriores, este señala que “La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales para el bienestar individual y colectivo...”

La seguridad social se constituye como garantía del derecho humano tanto a la salud como a la obtención de los medios y elementos que permitan el mayor bienestar. La finalidad de la seguridad social es lograr el bienestar individual y colectivo mediante las normas y los principios que regularicen los sistemas e instituciones de protección integral.

1.5 La seguridad social como instrumento de protección social.

La seguridad social es un instrumento del Estado para proteger y apoyar al máximo las necesidades básicas de la sociedad, como lo son: la salud la alimentación, la educación de todas las facultades físicas e intelectuales de las personas, entre otras.

La seguridad social en México ha ido más allá de lo establecido, su desarrollo ha abarcado a los sectores sociales más desprotegidos y con más índices de marginación.

Lastra Lastra refiere que “Todas las regiones del mundo enfrentan problemas en cuanto al desempleo, pobreza, desigualdad y marginación. Las grandes innovaciones tecnológicas producen drásticas reducciones en el empleo, cambios fundamentales en la organización y las estructuras de las empresas; el empleo se pierde, nuevas ocupaciones aparecen, otras desaparecen, las condiciones de trabajo se modifican y la informática impone su ley sobre los métodos y formas de organizar el trabajo, destruyendo las estructuras rígidas para imponer la flexibilidad y satisfacer las crecientes exigencias de polivalencia, extinguir los puestos fijos o de base, y en general, modificar los hábitos y costumbres impuestos por los antiguos sistemas productivos del ‘taylorismo’ y el ‘fordismo’. ¿Cuál es el porvenir del empleo? ¿Quién pagará las indemnizaciones que reclama la pobreza y el desempleo?”²⁷

Santos Azuela sostiene que “Sin cerrar las opciones al cambio, considerando que el derecho no se ajusta por cuestiones de moda o capricho y mucho menos el rumbo de un ordenamiento nuevo, como el derecho social, obra de la acción y lucha de los trabajadores. Reivindicador de quienes viven de su esfuerzo material o intelectual, en la ciudad o en el campo, el ordenamiento laboral se

²⁷Lastra Lastra, J. M.: La Jornada de Trabajo, Instituciones de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1997, p. 421.

inscribe dentro de los marcos tutelares de los grupos humanos homogéneos económicamente desvalidos. Por consiguiente, ni las autocracias, ni los grandes capitales ni tampoco la presión de los bloques internacionales podrán dejar sin efecto los ordenamientos que surgidos de las grandes movilizaciones reivindicatorias, aspiran a la concordia y a la justicia social. Frente a los estragos de la enfermedad y la pobreza, ni la globalización ni la apertura económica, la reconversión o la productividad, podrán ser alternativas para trazar el destino del derecho del trabajo, fuera de los objetivos del rescate de la dignidad y la libertad del hombre. Si el repunte liberal impone su credo absurdo, el trabajo organizado no teme sus desafíos; prepara la resistencia y se enfrenta a su destino. Se repite, como en tantas ocasiones, la experiencia secular de los obreros que remonta, con amplio suceso, la temeridad de las oligocracias, tributarias del poder y la utilidad a ultranza”.²⁸

La preocupación del gobierno en atender la demanda creciente en materia de seguridad social, deben de incluirse en la agenda de cualquier autoridad como aspectos pendientes por atender y planificar.

Bouvier considera que la Constitución es “la ley fundamental de un país libre que caracteriza al organismo del país y asegura los derechos de los ciudadanos y determina sus principales deberes como un hombre libre”.²⁹ Tal como podemos observar, en esta cita se destaca que una Constitución es la Ley Fundamental de un País, la norma más importante de una Nación y que ésta, debe garantizar la protección de los ciudadanos.

En la Constitución se encuentra nuestra historia nacional; en cada una se inscriben las reglas del hacer político mexicano y nuestro proyecto de vida colectiva; en cada una se reflejan nuestros anhelos y aspiraciones; en cada una están inscritas las garantías y los procedimientos para hacer efectivas las

²⁸ Santos, Explicación y análisis del sistema de seguridad social en salud en Colombia. ISOCUANTA, 2014.

²⁹ Pallares y lara, Sergio, Las relaciones laborales en el servicio público, México, Porrúa, 2007.

facultades que señala y fortalecer así nuestro Estado de derecho; en cada una de ellas está lo que México es y debe ser.³⁰

³⁰ Carpizo, Derechos humanos en el trabajo y la seguridad social liber amicorum: en homenaje al doctor jorge carpizo mcgregor. UNAM. 2011.

2. DERECHOS HUMANOS

2.1 Cuestiones constitucionales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce explícitamente los derechos humanos³¹, como lo son entre algunos los siguientes: derecho a la igualdad y no discriminación, a la salud, a la educación, a la vivienda, al trabajo, a un salario suficiente para sufragar las necesidades básicas de una familia, a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de las personas y a la alimentación.

Cabe señalar, que la Constitución Política no habla explícitamente de ellos como derechos “sociales” sino solamente de derechos a partir de las reformas de fines de los años setenta, de las nuevas inserciones en los años siguientes y de la reforma en junio de 2011, en materia de derechos humanos,

Los derechos que se incluyeron en los artículos 1° a 4°, ya se encontraban insertos en el Título Primero, Capítulo I, llamado de “las garantías individuales”. Sin embargo, las reformas constitucionales de 2011 modificaron esta denominación por la de “derechos humanos y sus garantías” e incrementaron una serie de consideraciones básicas; entre estos el reconocimiento de los tratados internacionales de derechos humanos firmados por México como norma constitucional, y de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad como norma de actuación de las autoridades.³²

Dicha reforma constitucional ha impactado en la concepción jurídica mexicana, renuente al reconocimiento de los derechos sociales más allá de declaraciones de buenas intenciones y carentes de exigibilidad.

³¹ Artículo 1°: En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección...

³² Anteriormente los tratados internacionales de derechos firmados por México eran vistos como superiores a las leyes pero inferiores a la Constitución, lo que reducía notablemente su impacto en la vida jurídica nacional.

A partir de 2011, cabe destacar que la Constitución, señala que la interpretación de las normas de derechos humanos deberá favorecer la “protección más amplia”. Estas notas nos muestran simbólicamente las dificultades que ha habido en México para avanzar hacia la “constitucionalización” del Estado social y a la aceptación de los derechos sociales como derechos fundamentales.³³

Queda pendiente la incorporación a la Constitución de otros derechos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos o en Pactos Internacionales como el derecho a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado, no incluidos en forma manifiesta en la Constitución mexicana.

Los derechos humanos adquieren el rango y valor de los derechos constitucionales, y por tanto de la Constitución misma.³⁴ Las técnicas constitucionales utilizadas en esta materia para incorporar los derechos humanos al rango constitucional son diversas: 1) por vía de la interpretación de los derechos humanos; 2) por vía de declarar el reconocimiento expreso de los derechos humanos, contenidos en diversos instrumentos internacionales y 3) por vía de las cláusulas abiertas de los derechos constitucionales.

Podemos mencionar a las Convenciones de Viena de 1969 y de 1986³⁵, La integridad de las normas mínimas de derechos que la Comunidad Internacional ha querido reconocer a los niños y niñas del mundo cualquiera que sea el lugar del mundo en que se encuentren, se vea impedida por la preeminencia de ciertos particularismos nacionales.³⁶

La estipulación de un tratado se considera como ejecutable por sí misma, cuando es susceptible de una aplicación inmediata y directa sin que sea

³³ Carbonel, Miguel. El derecho a la seguridad social. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. México, 2012.

³⁴ Haro Reyes, Dante. El Occidental. 24 de enero de 2015.

³⁵ Artículo 19 inciso c), común a la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969 y a la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados concluidos entre Estados y Organizaciones Internacionales, de 21 de marzo de 1986. Lamentablemente, la mención que la Convención de 1969 hace a la particularidad de las disposiciones relativas a la protección de la persona humana referida a las normas contenidas en tratados de Derecho Humanitario en relación con la terminación de un tratado o suspensión de su aplicación como consecuencia de su violación (artículo 60.5), no se ha reproducido en lo referente al régimen de reservas a los tratados.

³⁶ Villán Durán, opinión sobre Nuget.

necesaria una acción jurídica complementaria para su implementación o su exigibilidad.³⁷

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal.

Aun cuando estos últimos derechos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad³⁸.

“El principio constitucional de dignidad humana, sobre el que se establece el Estado social de derecho sirve de fundamento al derecho al mínimo vital, cuyo

³⁷ Jiménez de Aráchaga, Derecho internacional público. FCU. Montevideo. 2005.

³⁸Cft. DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES, Tesis 165813, XXX, S.J.F. 8 (diciembre de 2009) (TMX 55017).

objeto no es otro distinto del de garantizar las condiciones materiales más elementales, sin las cuales la persona arriesga perecer y quedar convertida en ser que sucumbe ante la imposibilidad de asegurar autónomamente su propia subsistencia”³⁹.

Por lo tanto, al concebir la dignidad humana como la fuente al derecho mínimo vital, sus alcances se deben de reflejar en todos los ciudadanos y en todas las áreas del derecho al principio de constitucionalización. Si es universal este derecho, debido a la fuente de la que emana, cabe analizar si existen razones por las cuáles debe de vincularse sólo a las personas de mayor marginación, como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El órgano jurisdiccional señaló que el derecho fundamental al mínimo vital corresponde sólo a los más débiles.

La definición de derecho fundamental contiene un elemento esencial, el cual es la universalidad, este se refiere al alcance mismo de estos derechos, ya que como lo señala Luigi Ferrajoli, es la propiedad que los distingue de los derechos patrimoniales, o aquellos que por sus propiedades pueden entrar en la esfera de negociación, como es el caso de los derechos reales⁴⁰.

Actualmente uno de los problemas en el ámbito jurídico es la concepción de la universalidad, esto debido a que varios países siguen estableciendo la universalidad como un alcance el cual se debe de entender como límite ante las autoridades, y no así como entre los particulares. Se trata de una visión propia del Estado de Derecho, y no del Estado Constitucional de Derecho que bien describe Gustavo Zagreblesky ⁴¹.

Lo anterior, es consecuencia de que se desconoce la nueva realidad social que bien señala el Dr. Javier Mijangos y González en donde las multinacionales, y

³⁹ Sentencia T-581A/2011, CCC, 6 de mayo de 2013.

⁴⁰ Ferrajoli, Luigi. Poderes Salvajes. Trotta, Madrid, 2011.

⁴¹ Zagreblesky, G.: El derecho dúctil, 9ª ed., Trad. Marina Gascón. Trotta, 2009, pp. 21-47.

los particulares tienen en varias ocasiones mucho más poder que los propios particulares⁴².

La SCJN en materia de derechos humanos ha emitido diversos criterios, siendo uno de estos el que se transcribe a continuación, lo mencionamos porque consideramos importante en virtud de demostrar el cambio de paradigma con respecto a los derechos humanos y el Estado mexicano.

2.2 Derechos fundamentales.

“La formulación clásica de los derechos fundamentales como límites dirigidos únicamente frente al poder público, ha resultado insuficiente para dar respuesta a las violaciones a dichos derechos por parte de los actos de particulares. En este sentido, resulta innegable que las relaciones de desigualdad que se presentan en las sociedades contemporáneas, y que conforman posiciones de privilegio para una de las partes, pueden conllevar la posible violación de derechos fundamentales en detrimento de la parte más débil. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ofrece ninguna base textual que permita afirmar o negar la validez de los derechos fundamentales entre particulares; sin embargo, esto no resulta una barrera infranqueable, ya que para dar una respuesta adecuada a esta cuestión se debe partir del examen concreto de la norma de derecho fundamental y de aquellas características que permitan determinar su función, alcance y desenvolvimiento dentro del sistema jurídico. Así, resulta indispensable examinar, en primer término, las funciones que cumplen los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico. A juicio de esta Primera Sala, los derechos fundamentales previstos en la Constitución gozan de una doble cualidad, ya que si por un lado se configuran como derechos públicos subjetivos (función subjetiva), por el otro se traducen en elementos objetivos que informan o permean todo el ordenamiento jurídico, incluyendo aquellas que

⁴² Mijangos y Gonzalez, Los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares. Análisis del caso mexicano, Porrúa, México, 2007.

se originan entre particulares (función objetiva). En un sistema jurídico como el nuestro en el que las normas constitucionales conforman la ley suprema de la Unión, los derechos fundamentales ocupan una posición central e indiscutible como contenido mínimo de todas las relaciones jurídicas que se suceden en el ordenamiento. En esta lógica, la doble función que los derechos fundamentales desempeñan en el ordenamiento y la estructura de ciertos derechos, constituyen la base que permite afirmar su incidencia en las relaciones entre particulares. Sin embargo, es importante resaltar que la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, no se puede sostener de forma hegemónica y totalizadora sobre todas y cada una de las relaciones que se suceden de conformidad con el derecho privado, en virtud de que en estas relaciones, a diferencia de las que se entablan frente al Estado, normalmente encontramos a otro titular de derechos, lo que provoca una colisión de los mismos y la necesaria ponderación por parte del intérprete. Así, la tarea fundamental del intérprete consiste en analizar, de manera singular, las relaciones jurídicas en las que los derechos fundamentales se ven encontrados con otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos; al mismo tiempo, la estructura y contenido de cada derecho permitirá determinar qué derechos son sólo oponibles frente al Estado y qué otros derechos gozan de la pretendida multidireccionalidad⁴³.

Como hemos visto la situación de los derechos humanos esta en boga y no es para menos, ahora se dan a través del ordenamiento jurídico respectivo el cual también contempla los elementos o recursos que se pueden interponer en caso de una violación a los derechos humanos.

Los revolucionarios franceses y americanos la protección de los derechos del hombre era el fundamento y la finalidad de las instituciones sociales. Se trata de derechos innatos, anteriores y superiores al Estado, que éste sólo puede reconocer. Sin embargo, para asegurarlos y como forma de “garantía”, estos derechos se proclaman solemnemente en una declaración “a fin de que los actos

⁴³ (IUS 159936, XIII, S.J.F. 798, octubre de 2012) (TMX 97985).

del Poder Legislativo y los del Ejecutivo, pudiendo ser en cada instante comparados con la finalidad de toda institución política, sean más respetados; a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas en adelante en principios simples e indiscutibles, contribuyan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos”⁴⁴.

Cabe señalar, que España respecto a los derechos fundamentales en materia laboral; en este país la Constitución sigue un criterio clasificador de derechos en razón del grado de protección que les dispensa; siendo el derecho a la vida y a la libertad los primeros en ser protegidos; en cuanto a la opción de garantía de los derechos de contenido laboral, se observa el siguiente orden:

a) Protección máxima; se concede a la libertad sindical y al derecho a la huelga, (art. 28).

b) Protección media; se atribuye al derecho al trabajo, a la libre elección de oficio, a la promoción por el trabajo y a la remuneración suficiente (art. 35.1); al derecho a la negociación colectiva y a la adopción de medidas de conflicto colectivo (art. 37); al derecho a la libertad de empresa (art. 38).

c) Protección mínima: se reconoce al derecho al pleno empleo (art.40.1); al derecho a la formación y readaptación profesionales, a la seguridad e higiene en el trabajo, al descanso (art. 40.2); al derecho a la Seguridad social (art. 41); a los derechos de los emigrantes (art. 42)”⁴⁵.

2.3 Marco constitucional y legal de la seguridad social.

⁴⁴ Preámbulo de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789. Recuérdese también lo proclamado por el artículo 16 de la misma declaración: “Toda sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes no tiene Constitución”.

⁴⁵ Montoya Melgar, Derecho del trabajo. Tecnos, Madrid, 2012.

Primeramente señalaremos el artículo 133 de la CPEUM, que expresa claramente que la ley de toda la Unión la integran la Constitución, las leyes que de ésta emanen y los tratados internacionales firmados por el presidente de la República y aprobados por el Senado, siempre que no contravengan lo establecido en la Constitución; de aquí que se tenga que revisar jerárquicamente la Constitución, los tratados internacionales y las leyes federales bajo las cuales se regula el sistema de seguridad social mexicano.

Fundamento constitucional de la seguridad social.

El fundamento constitucional de la Seguridad Social lo podemos encontrar en el artículo 123, apartado A fracciones XII, XIV y XXIX y en el apartado B fracciones XI, XIII, XIII Bis y XIV, disposiciones que se enlazan con el artículo 4º, párrafos tercero y cuarto. De estos artículos han emanado diversos ordenamientos secundarios, con lo cual queda constituido el actual sistema jurídico de la Seguridad Social en México.

La integración del sistema vigente de la Seguridad Social se efectúa en términos de cuatro sectores importantes:

- a) El de la Seguridad Social de los trabajadores en general;
- b) El de los servidores públicos; y
- c) El de la población que no está sujeta a una relación de trabajo. En relación con la Seguridad Social de los trabajadores en general podemos decir que está constituida por el sector más importante en la materia de estudio. El sustento de este sector se da por cuotas obrero patronal, y sus servicios son prestados mayormente por el IMSS.

2.3.1 Marco legal vigente de la seguridad social mexicana.

La seguridad social y el seguro social están firmemente unidos, el seguro social constituye una etapa legislativa y doctrinaria que supera el Derecho del Trabajo y alcanza su máxima expresión en la seguridad social.

En este sentido, con respecto a las leyes del Seguro Social de 1973 y la de 1997, Briceño nos expone lo siguiente:

“El seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos. Es evidente que el seguro social va conformando un sistema consecuente con la estadística, donde se precisan los elementos esenciales. Mediante la legislación se crea un instituto obligado, facultado para el cobro de cuotas cuyo efecto es garantizar la protección a grupos sociales determinados que son en primer lugar los trabajadores y sus familiares, a quienes otorga los servicios médicos y en dinero”.⁴⁶

Asimismo, señala que los principios del seguro social requieren de la homologación de las normas legales, y menciona que el seguro social debe ser una unidad, en la que sus elementos se entrelacen para integrar un sistema. Sin embargo, las distinciones entre los diversos grupos sociales de la población a los que protege, impide su creación; los trabajadores con diferentes matices, los del poder judicial, las Instituciones públicas y privadas de crédito y hacienda, los integrantes de las fuerzas armadas. Además, los principios reguladores y los conceptos son diversos, aunque la naturaleza jurídica debería ser la misma, tratándose tanto del apartado A o apartado B del artículo 123 constitucional. Contando con un sin número de disposiciones diversas entre sí se ha dado lugar a conformar sistemas complejos, alejados unos de otros, la resistencia a unificar criterios y coordinar esfuerzos ha resultado demasiado costosa. Tan solo

⁴⁶ Briceño Ruiz, Derecho individual del trabajo. Harla, Mexico, 1985.

en el Instituto Mexicano del Seguro Social las disposiciones de la nueva ley de 1997, con sus continuas reformas de 2001, 2004, 2005 y 2006 han variado la filosofía, lo mismo acontece con el ISSSTE, por mencionar algunos.⁴⁷

En la búsqueda por obtener una seguridad social integral adecuada a la realidad nacional e indispensable en estos tiempos difíciles que atravesamos, la legislación del IMSS elevó ya al rango de seguro obligatorio las prestaciones sociales institucionales y de solidaridad social, proporcionadas éstas a núcleos de población marginada rural o urbana y financiadas las últimas por la propia Federación, a través de aportaciones en efectivo o mediante la realización de trabajo de beneficio comunitario tendiente a mejorar su nivel de vida, a cargo de los beneficiarios.

Asimismo, reagrupó las ramas de seguro que conforman el régimen obligatorio, sobre todo las del esquema pensionario, modificando las que conforman el régimen voluntario mediante la creación del nuevo seguro de salud para la familia, que sustituye al seguro facultativo individual.

La legislación del Seguro Social básico, estableció desde el 1° de julio de 1997 una transformación al sistema de pensiones en nuestro país, cuyo manejo de los fondos recaudados para estas contingencias por el Instituto asegurador, es administrado de manera privada, lucrativa y especulativa, la diferencia fundamental entre dicha legislación y la anterior es precisamente un sistema ecléctico que combina el modelo de reparto que se preserva en cuatro ramas del seguro del régimen obligatorio, salvo en lo pensionario, con el modelo provisional de capitalización individual en la última rama reordenada que se denomina ahora seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, cuyo manejo de fondos es el que se privatiza y, aunque la Ley del Seguro Social no lo diga de manera expresa, quedando de garante primario y final en su operación el propio Gobierno Federal, en unión con el Legislativo y el Judicial, al ser el Estado

⁴⁷ ibídem.

responsable de brindar este servicio público y atendiendo a su naturaleza intrínseca.⁴⁸

El seguro social en México no puede quedar limitado al denominado “instrumento básico de la seguridad social” el Instituto Mexicano del Seguro Social. El hecho de que el artículo 4° de la vigente LSS lo continúe reiterando, no es impedimento para que se reconozca y se analice a los otros entes jurídicos creados por el Estado para brindar este servicio público de la seguridad social que resulta vital para la sociedad.

Las instituciones de seguridad social son los organismos que forman parte del sistema encaminado a la protección de la clase trabajadora, de sus familias y de la comunidad misma, contra los riesgos derivados del trabajo y de la existencia en general (riesgos vitales).

La seguridad social y el derecho del trabajo, son disciplinas que adentraron en esa nueva vertiente del orden jurídico que es el derecho social, parten de la consideración del hombre como integrante de un núcleo social bien diferenciado, no como el sujeto abstracto de relaciones de contenido estrictamente jurídico, entre las instituciones nacionales de la seguridad social destaca, por el volumen de sus asegurados, beneficiarios o derechohabientes, el IMSS.

Actualmente se busca una corriente doctrinaria importante para evitar que intervengan las Juntas de Conciliación y Arbitraje y del Tribunal Fiscal, con el fin de que los conflictos entre los trabajadores y beneficiarios con el IMSS y de éste con los patrones, así como existe en algunos países europeos, como el Tribunal Federal de Seguridad Social de Alemania.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se encarga de las prestaciones que en materia de seguridad social deben ser

⁴⁸ Ortiz Escobar, Origen de la seguridad social en México. Nueva Imagen, Mexico, 20005.

proporcionadas a los trabajadores del servicio civil de la federación y de la ciudad de México, así como a quienes dependen de organismos públicos incorporados por decreto, o por convenio a su régimen, incluyendo a los pensionistas y familiares derechohabientes.

El ISSSTE uno de sus fines es el de preservar la salud de los trabajadores federales del Estado y de proporcionar las prestaciones propias del régimen a estos servidores públicos, quienes rigen sus relaciones laborales a través del apartado B del artículo 123 constitucional y de la ley reglamentaria de éste, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sus órganos de gobierno son: la Junta Directiva, el Director General y la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

El ISSFAM es un organismo público descentralizado federal, encargado de las prestaciones clínicas, asistenciales, culturales, etc., para todos aquellos miembros de la corporación militar y la armada nacional. Sus órganos de gobierno son la Junta Directiva y el Director General.

Por otra parte, existen diversas instituciones cuyas funciones se pueden caracterizar válidamente dentro de ámbito de la seguridad social, bien por fortalecer la prestación esencial que es el salario, bien por brindar cultura, recreación, esparcimiento, etc. Entre otras podemos citar el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI), el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), el Consejo Nacional para la Cultura y Recreación de los Trabajadores (CONACURT), etc.

“En las entidades federativas existen leyes del servicio civil y disposiciones colaterales y complementarias que crean oficinas de pensiones, sistemas

hospitalarios y de ayuda económica y cultural para los empleados estatales y municipales”.⁴⁹

2.3.2 La ley del seguro social y la ley federal del trabajo.

Como bien lo afirma el Dr. Maldonado, existen varias formas de abordar el Derecho laboral y la seguridad social⁵⁰, diversos estudiosos del tema se han enfocado a explicar la relación de dependencia entre el derecho laboral y la seguridad social; y otros se pronuncian por la separación que existe entre estos y la forma como se enlazan.

El reconocido laboralista mexicano Mario de la Cueva sostenía que: “La seguridad social es la idea del derecho del trabajo que se vierte sobre la humanidad, y es así, porque en la vida social contemporánea, no solamente los sujetos de las relaciones jurídicas de trabajo subordinado sufren injusticia”.⁵¹

Se puede inferir que no son lo mismo derecho del trabajo y seguridad social, pues explica un elemento importante que es el alcance, el primero se va a limitar a los sujetos que se encuentren inmersos en una relación laboral y el segundo se extiende a las familias y dependientes económicos del trabajador.

La previsión social es parte del derecho del trabajo, es una contraprestación que les pertenece a los trabajadores por el trabajo que desempeñan y es diferente a la percepción del salario; pues esta va más allá de garantizar el presente, porque se interesa por asegurar el futuro de los trabajadores.

La previsión social se integra por los seguros sociales, sin ánimo de lucro, diferente a los seguros privados, es así que en México existen distintas instituciones de seguridad social; que nacen con la idea de la protección contra

⁴⁹ Ortiz Escobar, ídem.

⁵⁰ Cft. Maldonado Montoya, J. P.: “El despido colectivo en el concurso y el sistema de Derecho del Trabajo”, Anuario de derecho concursal, N°. 17, 2009.

⁵¹ De la Cueva, Mario. Derecho mexicano del trabajo, Editorial Porrúa. México, 1949.

ciertas contingencias, derivadas de la actividad laboral y que son susceptibles de provocar un exceso de gastos o un defecto en el ingreso del trabajador, de tal forma que a través de la seguridad social, dicho individuo será garantizado en su atención y manutención ante tal situación.

Uzcástegui señala que la legislación laboral es uno de los antecedentes inmediatos de la seguridad social, y lo explica hablando de la responsabilidad patronal, en la que el accidente de trabajo está ligado íntimamente con el contrato de trabajo y aquella se garantiza con el aseguramiento, tan es así que los términos de accidente, enfermedad de trabajo, trabajador, son propios del derecho laboral.⁵²

Así entonces, la seguridad social se integra con el conjunto de medidas que pretenden garantizar el bienestar material y espiritual de los integrantes de una sociedad, cuya finalidad es terminar con la pobreza, la enfermedad y todo estado de necesidad social, es decir busca el beneficio social, y el derecho del trabajo solamente se ajusta a la relación laboral, que implica, condiciones de trabajo, salario, situaciones de riesgo de trabajo, enfermedad, entre otras.

El sistema de seguridad social es la distribución financiera organizada que tiene como finalidad garantizar la seguridad económica de aquellos que se encuentran afiliados a alguna institución de seguridad social. La ley establece cuáles serán las contingencias que deben de proteger por el sistema de seguridad social, estas provocan necesidades sociales, por ejemplo la alteración de la salud, incapacidad laboral, muerte, vejez, porque implica una disminución en la capacidad de trabajo y supone, en consecuencia, ingresos deficientes; desempleo y la carga económica de la familia.

En México tenemos la LSS y LFT, que en materia de seguridad social se aplican por analogía o por supletoriedad, esto debido a que la relación entre estas normas, tenemos de ejemplo de la rama del seguro de riesgos de trabajo del

⁵² Ruiz Medina, Reflexiones sobre la Seguridad Social en México: de los seguros sociales a la seguridad social. Revista de archivos de seguridad familiar: ISSSTE; México.

régimen obligatorio, al cual le son aplicables por similitud las normas de la LSS como las de la LFT.

Con relación a lo anterior, en el artículo 18 de la LFT se contempla el principio jurídico *in dubio pro operario*, en donde, para el caso de duda, invariablemente prevalecerá la interpretación que más le favorezca al trabajador.

53

Por otro lado, Ruiz Moreno también menciona el principio jurídico que sostiene: “la norma posterior deroga implícita o expresamente a la norma anterior”, que para la hipótesis en que las disposiciones que regulan igual materia, al estar vigente la LFT a partir de 1970 y la LSS en 1973, las disposiciones que al parecer deberían regir son las de la LSS. Sin embargo, no se trata de una relación en que las disposiciones de la LSS derogan las de la LFT, sino que se trata de disposiciones que al tener enunciados que en ocasiones pueden normar el mismo tipo de casos, solo en el caso que la LSS resulte más favorable al trabajador o esta sea aplicada como ley especial, de esta manera la LSS resulta preeminente ante las disposiciones de la LFT.⁵⁴

En el mismo sentido, tenemos de ejemplo el artículo 353-U sobre el derecho a la seguridad social para los trabajadores de las universidades públicas que fue dispuesto en 1980, en relación con la LSS que lo fue el 1º de julio de 1997, y la última reforma en 2001, específicamente con el artículo 12 de la LSS vigente sobre los sujetos de aseguramiento, a su vez relacionado con los artículos 20 y 21 sobre la relación de trabajo.

Consecuencia de lo anterior, el artículo 12 de la LSS establece que con independencia de las actividades o labores que realice el personal subordinado, los que, por ejemplo, podrían ser docentes o investigadores de tiempo completo, medio tiempo o por asignatura, con nombramiento o contrato por tiempo indefinido o definido o bien que desarrollen labores auxiliares, administrativas o

⁵³ Ruiz Moreno, ídem.

⁵⁴ Ibídem.

de confianza, todos ellos, sin excepción ni distingo, son sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio del seguro social básico. Aplica el principio jurídico, “Donde la ley no distingue no es válido distinguir”.

Asimismo, consideramos que aunque la ley especial es la LSS, la relación entre estas y las de la LFT no es sobre la derogación de las disposiciones de esta última, sino que son aplicables bajo dos criterios hermenéuticos o interpretativos, el de la especialidad o, como aún más importante, el de el mayor beneficio al trabajador.

Por su parte, la CPEUM establece la obligación del Congreso de la Unión de expedir leyes que habrán de regir “de una manera general, todo contrato de trabajo”, aunado a que la fracción XXIX, del apartado A del artículo 123 establece que “Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.

Por lo expuesto, tendríamos que concluir que la interpretación más favorable al trabajador, en este caso quienes lo son en las universidades públicas, tiene el derecho de que se les garanticen todas las prestaciones del régimen de seguro social obligatorio.

Lo anterior no tiene el cometido de desplazar a los trabajadores de las universidades públicas de los supuestos de la ley del ISSSTE, dispuesta para los trabajadores del Estado, sino de confirmar que la seguridad social esta para toda clase de trabajador, sin importar el acto que le de origen a la relación de trabajo y cualquiera que sea la naturaleza jurídica del patrón, inclusive cuando esté exento del pago de contribuciones por una ley especial.

Lo anteriormente expuesto, se puede entender mejor si conocemos los siguientes conceptos dogmáticos del Derecho del Trabajo y la Seguridad social en la legislación mexicana:

a) Relación de trabajo: lo define la LFT en el artículo 20, refiere que es todo acto, que de origen a un trabajo y que este puede ser físico o mental, escrito o verbal, siempre que se dé una subordinación, y se establezca un salario.

b) Contrato de Trabajo: Cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario, que el contrato celebrado por escrito o verbal producen los mismos efectos.

c) Patrón: El mismo artículo 20 de la LFT lo define como la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. Si el trabajador conforme a lo pactado o la costumbre, utiliza el servicio de otros trabajadores, el patrón de aquél, lo será tan bien de éstos. Cabe señalar que no importa la personalidad jurídica o su naturaleza económica que se le dé para ser denominado patrón o empleador.

c) Trabajador: El artículo 8 de la LFT. Establece que es la persona física que presta a otra, que puede ser física o moral un trabajo personal subordinado y remunerado.

d) Subordinación: Sujeción a la orden, mando o dominio de uno, relación de dependencia entre dos elementos de categorías diferentes, uno gobernado por el otro, el poder de mando y el deber de obediencia del patrón y trabajador.

d) Dependencia económica: Como la retribución en dinero que recibe el trabajador por los servicios prestados, "llámesele como se le llame; salario, sueldo, comisión, diente, compensación, honorarios, gratificaciones, o de cualquier

otra índole, traducible en dinero, que reciba el empleado por sus servicios a otra persona”.⁵⁵

Por ello, entendemos que serán sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio del Seguro Social todo individuo que realice un trabajo personal subordinado y remunerado a otra persona, sea física o moral, sin importar su personalidad jurídica o su naturaleza económica, sean instituciones públicas o privadas aun cuando éste en virtud de una ley especial exento del pago de contribuciones, es decir las contempladas en el apartado “A” del artículo 123 de la CPEUM y en la LSS y LFT como leyes complementarias de éste máximo ordenamiento jurídico.

Los derechos de los trabajadores en materia de seguridad social y laboral, no son, ni lo serán, sujetos de ningún tipo de negociación, considerado éstos una garantía constitucional y como tal, no le aplica ningún término o caducidad para ejercer sus derechos, y son justiciables ante la autoridad jurisdiccional competente.

2.4 Seguridad social y los modelos de bienestar.

Existen dos grandes modelos de bienestar, el universal o beveridgeano y el ocupacional o bismarckiano, los dos fueron considerados como base por los países, cada cual adoptó el que consideró más apropiado como modelo guía para crear su sistema de seguridad social.

Posteriormente las distintas naciones del mundo comenzaron a crear sus sistemas de seguridad social, pero tomaban como referencia uno de los dos modelos.

Se puede afirmar que “Los estados de bienestar surgieron como mecanismos de protección para los asalariados. Sin embargo, en 1941 el Informe Beveridge proclamó el principio de cobertura universal de la seguridad social para todos los

⁵⁵ Ruiz Moreno, ídem.

ciudadanos con cargo al presupuesto público financiado por los contribuyentes. Entre los servicios se contaba un servicio nacional de salud gratuito y universal”.⁵⁶

A continuación se explica detalladamente cada uno de estos modelos de bienestar y porqué son por excelencia los mejores estructurados.

2.4.1 Modelo ocupacional o bismarkiano.

Antes de que Otto Von Bismark introdujera su modelo de Estado de bienestar, existió en Alemania una situación de revueltas, crecimiento acelerado de la clase obrera industrial, falta de protección de tipo social y la influencia de las ideas de Marx, en medio de esta inestabilidad social, el Reichstag adoptó una serie de leyes que otorgaban una protección elemental bajo la forma de seguros previsionales de accidentes, enfermedades, ancianidad e invalidez, estas leyes fueron: Seguro contra Enfermedad de 1883, Seguro contra Accidentes de Trabajo en 1884 y Seguro contra la Invalidez y la Vejez en 1889.⁵⁷

El modelo considera los derechos básicos para el bienestar de los ciudadanos, caracterizado en un acceso sin restricciones a políticas y servicios sociales, con financiación por vía impositiva.⁵⁸

Este modelo estuvo inspirado en la legislación social de Alemania en 1883; tiene como principales características, las siguientes:

- a. El Estado garantizaba las prestaciones mediante cuotas obligatorias.
- b. El modelo garantizaba la asistencia sólo a los trabajadores que pagaban el seguro obligatorio, teniendo que constituir redes paralelas de beneficencias para los trabajadores que no cotizaban.

⁵⁶ CESOP: 2004.

⁵⁷ Galbraith. La cultura de la satisfacción. Emece. Madrid. 1992.

⁵⁸ CESOP: 2004

- c. Los profesionales son retribuidos mediante acto médico y las instituciones hospitalarias recibían un presupuesto global.
- d. La red de salud pública quedó en manos del Estado, que se constituyó asimismo en autoridad sanitaria.
- e. Su trascendencia al mundo actual es que todos los ciudadanos de los países que han adoptado este modelo, gozan de una sanidad universal, gratuita y en condiciones de equidad.

Los sistemas de seguridad social asociados al concepto de estado de bienestar surgieron originalmente en Europa, con su mayor desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial, en un contexto en el que la intervención gubernamental en las políticas de crecimiento no sólo era aceptada sino apoyada. A partir de los setenta, con la crisis de la economía mundial, estos modelos han enfrentado fuertes problemas, los dos principales se traducen en: sostenimiento financiero, reflejado en los altos déficits fiscales; y la falta de infraestructura y personal para lograr la cobertura total de su demanda.

2.4.2 Modelo universal o beveridgeano.

Este modelo corresponde al principio distributivo de la seguridad social en el cual las prestaciones monetarias, principalmente pensiones, se perciben de acuerdo a las contribuciones realizadas. Por ejemplo, Suecia o Dinamarca pueden clasificarse dentro del modelo universalista, mientras que Alemania y Bélgica en el ocupacional; por su parte, Reino Unido, Holanda y Suiza pueden caracterizarse como mixtos.⁵⁹

Las características de este modelo son:

⁵⁹ CESOP: 2004

- a. La financiación es pública a través de impuestos y mediante presupuestos estatales.
- b. La prestación se da en condiciones de universalidad, equidad, gratuidad y libertad de acceso de toda la población.
- c. La planificación y la salud pública quedan en manos del Estado y descentralizadamente en comunidades autónomas y municipios que deciden y elaboran planes de salud evaluables y de cumplimiento obligado.
- d. Existe un amplio control parlamentario sobre el sistema.
- e. Los medios de producción son estatales aunque existe una parte del sector privado, los pacientes participan en el pago.
- f. Tienen un presupuesto global limitado para las instituciones hospitalarias.

Para determinar qué personas tienen acceso a los beneficios del sistema de seguridad social, hay que partir de la distinción entre prestaciones contributivas y no contributivas. Las prestaciones contributivas requieren previa cotización a la seguridad social. Las prestaciones no contributivas no exigen cotización y se financian con cargo al presupuesto del Estado.⁶⁰

En la actualidad se discute si la protección social debe ser extensiva a toda la población o si deben generarse regímenes especiales, de forma que la seguridad social, que surge originalmente como beneficios para los trabajadores, se extienda a la población en general.

Se menciona que los tres principales productores de bienestar son: estado, mercado y familia. En vista de la reevaluación del papel del mercado, las asociaciones voluntarias de la sociedad civil y la familia, se busca incentivar su participación como mecanismos de distribución de recursos en la protección social y el bienestar.

Por otro lado, de acuerdo con Lomelí, “la seguridad social interesa a la economía por lo menos en tres campos fundamentales: el macroeconómico, el

⁶⁰ CESOP: 2004.

de las distorsiones microeconómicas que introduce en los distintos mercados relacionados con ella, particularmente el del trabajo y el de la regulación de los sistemas de administración descentralizada de fondos de pensiones”.⁶¹

Diversos son los países interesados en lograr establecer un modelo de bienestar en sus Estados, de tal forma que se refleja un acuerdo de voluntades en el cual el Estado brinda protección y seguridad a sus gobernados a cambio de que estos al insertarse en la vida laboral contribuyan como motor para sus economías.

Podemos observar algunos aspectos como puntos importantes en Europa, acontecimientos que mencionaremos a continuación:

a) El Reino Unido paso de un Estado liberal a uno de bienestar a principios del siglo XX, cuando el movimiento obrero se convirtió en una fuerza parlamentaria importante, en 1908, se crea un sistema de pensiones para ancianos pobres, seguida de un seguro de enfermedad y cambiando el esquema pasada la segunda guerra mundial con la implementación del plan Beveridge.

b) Alemania es uno los primeros países en el cual un régimen autoritario se anticipa a las exigencias del movimiento obrero y adopta los planes de seguridad social obligatoria antes de 1900.

c) Suecia es el modelo de Estado y sociedad de bienestar por excelencia, pero su desarrollo ha sido reciente puesto que inició con la llegada de los socialdemócratas al poder en 1932; sentando las bases para un compromiso estable entre trabajo y capital, las prestaciones de seguridad social se definen en los años cincuenta como universales y obligatorias.⁶²

⁶¹ Lomelí Venegas en Cordera y Ziccardi.

⁶² Olmos y Silva, El rol del estado chileno en el desarrollo de las políticas de bienestar. Némesis: Revista de estudiantes de sociología de la Universidad de Chile.

d) En Dinamarca las prestaciones de la seguridad social abarcan: enfermedad, hospitalización y maternidad, subsidios diarios de enfermedad y de maternidad y ayuda para la rehabilitación; prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; asignación para gastos funerarios, pensiones de invalidez, de vejez y extraordinarias; prestaciones de desempleo y familiares.

El gasto en protección social de la Unión Europea (UE) como porcentaje del PIB pasó de su máximo de 29 por ciento en 1993 a 27.5 por ciento en 1999, con grandes diferencias entre los países miembros, pasando de 33 por ciento en Suecia a 15 por ciento en Irlanda. Las pensiones por vejez y el cuidado médico representan el componente más significativo de este gasto, con casi dos tercios del total. Cerca de la mitad del gasto en salud se invierte en las personas de 65 años o más, a lo que debe agregarse el gasto en otras funciones dedicado a los adultos mayores.⁶³

Este sistema europeo de seguridad social funciona gracias a las contribuciones de las cuotas obrero-patronales, que corresponden a las contribuciones sociales:

“Este gasto es financiado principalmente por contribuciones sociales, esto es, obrero-patronales, (60.5 por ciento en promedio), aunque en algunos países los ingresos por impuestos generales son igual o más importantes. Sin embargo, el peso de las contribuciones sociales como principal fuente de financiamiento ha disminuido a lo largo de la década de los noventa al reducirse las aportaciones tanto de las empresas como de los trabajadores. La finalidad es reducir los impuestos al trabajo para aumentar la creación de empleos. En países como Bélgica, Alemania, España, Francia, Holanda y Austria, dos tercios de los ingresos provenían de las contribuciones sociales en 1999, representando el 60 por ciento en Grecia e Italia y el 28 por ciento en Dinamarca”.⁶⁴

⁶³ CESOP: 2004.

⁶⁴ *Ibíd.*

En 1998 el 18 por ciento de los 60 millones de habitantes de la UE estaban en riesgo de pobreza (viviendo en hogares con menos del 60 por ciento del ingreso nacional medio equivalente). De ese 18 por ciento casi la mitad se consideraba en riesgo a largo plazo, situación que se agravaría si no se contara con pensiones a la vejez, en cuyo caso la cifra alcanzaría el 42 por ciento.⁶⁵

Las malas noticias en el sistema europeo es que de acuerdo al Comité Económico y Social Europeo (CESE), la crisis económica y financiera desencadenada en la Unión Europea, a partir de 2000, no ha permitido profundizar el compromiso hacia los objetivos del Tratado de la Unión y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Las políticas de austeridad, que implican recortes en los servicios sociales y de bienestar resultan incompatibles con el objetivo de reducir y eliminar la pobreza, la inclusión social, la igualdad, la cohesión social, plasmados en la Estrategia Europea 2020. La crisis ha impuesto un retroceso y deterioro en las políticas de empleo que habían contribuido a mejorar las condiciones laborales, de salud, seguridad, promoción de igualdad de oportunidades y la inclusión social.⁶⁶

Finalmente, podemos observar de acuerdo a lo que ya hemos expuesto, concluimos que la situación del estado de bienestar en la UE, no es ni mejor ni peor que el de México, pues el problema del desempleo, la crisis pensionaria impactan por completo en las estrategias gubernamentales, tendientes a mejorar esta crisis social, es necesario una reestructuración de políticas públicas en materia de seguridad social que permitan la inserción de los sectores marginados que no tienen acceso a ésta, y buscar la manera de lograr que aquellos que si se encuentran asegurados puedan continuar con los beneficios que les otorga la seguridad social.

⁶⁵ Rodríguez Cabrero en Fernández Maíllo.

⁶⁶ Ídem.

3. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

3.1 Consideraciones iniciales.

La seguridad social constituye una parte fundamental en la estructura de cualquier Estado, pues su finalidad consiste en garantizar el derecho a la salud y para alcanzar el bienestar individual y colectivo del ser humano, teniendo como eje rector la protección social a la población, en el curso de la historia de los pueblos, se ha manejado la seguridad social de diversas formas, en algunos Estados era un punto central de atención, en otros existía una gran indiferencia, otros tantos se preocupaban por lograr ésta mediante programas meramente asistenciales, a continuación se manejan los datos históricos sobre el surgimiento y adopción de la seguridad social en diversos países.

3.2 Origen y evolución de la seguridad social.

Desde las épocas antiguas tuvieron presencia en diversas sociedades: la indigencia, la enfermedad y en general, lo que ahora denominamos “riesgos y contingencias sociales”, a los que trataron de dar solución las distintas culturas, de acuerdo con sus respectivas peculiaridades.

3.2.1 En el mundo antiguo.

El hombre se ha enfrentado a un mundo que no entiende y que le agrede constantemente, a lo que se suman las enfermedades y por consiguiente la urgente necesidad de prevenirlas, al igual que las consecuencias inevitables de la vejez y la imposibilidad de subsistir por sus propios medios.

“Las ganas de seguridad han sido el motor del progreso de la humanidad. La invención de la agricultura fue una forma de asegurarse alimento en vez del aleatorio método de la caza y de la recolección de frutos silvestres. También la agrupación en tribus, la formación de aldeas, de ciudades y la constitución de estados, traducen el deseo de seguridad frente a un enemigo exterior”. Las formas primitivas de la seguridad aparecen en las culturas del mundo antiguo, en Egipto se crearon las instituciones de defensa y de ayuda mutua, que prestaban auxilio en caso de enfermedad, como el servicio de salud pública, financiado con un impuesto especial, en Babilonia se obligaba a los dueños de los esclavos al pago de los honorarios a los médicos que los atendían en casos de enfermedad, en Grecia, los ciudadanos que por sus limitaciones físicas no podían subvenir a sus necesidades eran auxiliados, y educados los hijos de quienes habían perecido en defensa del Estado. Las eras consistían en asociaciones de trabajadores con fines de ayuda mutua y las hetairas tuvieron también existencia en Grecia, cuando el trabajo estuvo a cargo exclusivo de esclavos.

3.2.2 La Revolución Francesa.

En Francia el desarrollo del capitalismo tuvo acentuadas consecuencias en el ámbito social, mediante una considerable obra legislativa se propició la movilización de la riqueza y principalmente la propiedad inmobiliaria a fin de impedir que la tierra se acumulara en pocas manos, mas ello trajo consigo una gran especulación propiciando, a la vez, un gran desequilibrio social por la acumulación de grandes fortunas, así como por la descomposición de la nobleza de aquella época, surgiendo la burguesía capitalista, una forma de producción en la que la riqueza se concentra en las manos de unos cuantos.

En este contexto productivo, la industria creció, floreciendo en su aspecto económico; pero, simultáneamente, origino severos problemas sociales, entre ellos, las grandes aglomeraciones obreras que transformaron la fisonomía de las ciudades al ser rodeadas por grandes cordones de miseria, asimismo los

trabajadores se hallaban absolutamente desprotegidos y su proceso de empobrecimiento se aceleraba a la par que crecía su estado de explotación y marginación, además los artesanos día a día pasaban a engrosar la filas del proletariado. En esa forma, frente a la poderosa burguesía capitalista se formaron grandes masas obreras en un estado miserable donde la pobreza crecía en una forma acelerada afectando a estos grupos que no podían manifestarse legalmente y a quienes se les consideraba subversivos si buscaban la mejoría de sus condiciones.

Por su parte, en Versalles, el 5 de mayo de 1789, se daba la lucha entre la oposición liberal y las clases privilegiadas. En Asamblea Constituyente del 9 de julio se aprobó la Constitución de 1791, precedida por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, ésta estaba basada en el liberalismo, que triunfaba a fines del siglo XVIII, las corporaciones que conservaba la monarquía le fueron suspendidas, la Constitución de 1791 significó el apogeo de una larga evolución hacia el individualismo, la centralización y la unificación.

Por su parte, Francia, bajo un nuevo régimen, se vio envuelta en una crisis financiera, religiosa, internacional y social que devino en un régimen totalitario, cuya figura más representativa fue Robespierre, quien en forma por demás sangrienta hizo convulsionar a toda la sociedad, haciendo caer la monarquía y sustituyéndola por una república, legitimada en una nueva Constitución de 1793.

El 2 de junio de 1793, una vez concluida la Revolución Francesa, la nueva Constitución de Francia mostraba una nueva concepción de la seguridad social al establecer, en su artículo 21, que la ayuda social es un deber sagrado, de acuerdo con este nuevo documento, la sociedad está obligada a proporcionar medios de subsistencia a los ciudadanos desgraciados, empobrecidos o incapacitados para trabajar, con esta nueva Constitución Francia nacionalizó múltiples fundaciones de caridad existentes desde el siglo XIII y reorganizó la beneficencia pública. De esta manera surgió, en opinión de Cazares García, la denominada Asistencia Social como un derecho constitucionalmente reconocido.

3.2.3 La Revolución Industrial.

Otra transformación social profunda operó durante la Revolución Industrial. Durante ese periodo ocurrido entre la segunda mitad del siglo XVIII y a principios del siglo XIX, Europa experimentó el mayor conjunto de transformaciones sociales, económicas, tecnológicas y culturales que había experimentado la humanidad desde el Neolítico. La forma de producción, sustentada en el trabajo manual, fue desplazada por la industria y las manufacturas; la mecanización se convirtió clave para el desarrollo; el comercio creció y las innovaciones tecnológicas favorecieron el desarrollo del transporte, particularmente de los ferrocarriles que cumplieron una misión fundamental en esa época.

En otras palabras, la Revolución Industrial modificó profundamente la estructura social de los países europeos durante los siglos XVIII y XIX. En contraste, aunque en éste periodo se propició una producción superior, tanto cuantitativa como cualitativamente, los beneficios y los perjuicios que ocasionó no fueron repartidos en partes iguales entre las distintas clases sociales, mientras que algunos se enriquecían enormemente, otros sectores económicos mucho más amplios se hundían en la pobreza.

Promotora de tal desigualdad, la Revolución Industrial llevó consigo a la instauración de un régimen que propicio la inseguridad respecto de los medios de subsistencia y la nula protección a la salud alcanzara a gran parte de la población de la época, “convirtiéndose en un gravísimo problema social que afectó directa y principalmente a los grupos obreros, los que vivían en la promiscuidad más lacerante, dependientes de un salario siempre insuficiente y expuesto a todo tipo de riesgos como la enfermedad, la invalidez y la muerte”.

El contexto anterior obligó a las clases dominantes a ceder ciertos elementos que permitieran mayores facilidades para elevar el nivel de vida de la clase obrera.

3.2.4 Seguros sociales en Alemania.

Ahora bien, un momento clave en el desarrollo de la seguridad social lo encontramos en Alemania a fines del siglo XIX, cuando gobernaba Guillermo II y el gobierno se encontraba bajo la mano de Otto Eduard Leopold von Bismarck-Schönhausen (1815-1898). El llamado “Canciller de hierro” se había propuesto llevar a su país al máximo desarrollo. La formación de Bismarck y su ascendencia lo habían convertido en un autoritario defensor del conservadurismo y en un enemigo radical del liberalismo, corriente a la que al arribar al poder se había aliado. Sin embargo, se convirtió en el principal forjador de la unidad alemana, y “logró controlar los descontentos sociales aumentando el poder imperial a través de la expedición de leyes de excepción social. En síntesis: fue el genial autor de una importantísima estrategia de control del proletariado”.

Es por lo anterior que, Bismarck es considerado el estructurador de la pujante economía alemana, ya que a través de la intervención del Estado en la economía local e internacional, se opuso rotundamente al capitalismo liberal, pero al mismo tiempo generó las leyes de seguridad social más avanzadas de su época, lo que evitó que el proletariado recurriera a la violencia para conseguirlas (como ocurrió, por ejemplo, en Rusia). En 1869 el “canciller de hierro” expidió una primaria reglamentación para cuestiones de trabajo, protectora de la vida y de la salud de los operarios, con normas legales reguladoras del trabajo de las mujeres y de los menores. Comenzaba apenas a transitar el camino que lo conduciría a crear dos décadas después no tanto por su sentido humanista, sino como una planeada estrategia de control político, el primer seguro social del mundo.

En efecto, en el año de 1881, Bismarck estableció para indudable beneficio de la clase trabajadora, un compendio de legislaciones que fueron la base para, dos años más tarde, crear el “seguro social” entendido ya como un cuerpo jurídico obligatorio que insertaba en el campo del derecho a tal aspiración humana. Así, en 1883, estableció un régimen legal para otorgar a los trabajadores un seguro de enfermedades; en seguida, en el año 1884, decretó un régimen del seguro de

accidentes laborales; finalmente, en 1889, completó su aspiración al regular el seguro de vejez e invalidez. Se aplicó inicialmente a las enfermedades y luego a los accidentes de trabajo. Beneficiaba a los asalariados y era obligatoria la afiliación.

Cabe decir también que se financiaba y administraba en forma tripartita por el Estado, los trabajadores y empleadores. Además, desde su origen, la seguridad social nace con la impronta de la solidaridad social, beneficiando por igual tanto al que aportaba más como a quien aportaba menos.

3.2.5 Seguros sociales en Inglaterra.

Concomitantemente con lo anterior, en el año de 1907 Inglaterra promulgó su Ley de Reparación de Accidentes de Trabajo y un sistema de asistencia para ancianos. En 1908, se crea la primera ley de pensiones que establecía el retiro de no asegurado sujeto a la prueba de necesidad. Poco después, en 1911, el Parlamento británico estableció una ley denominada National Insurance Act, que abarcaba ramos de seguros diversos, rubros tales como: la enfermedad, la invalidez, el seguro voluntario y la previsión del desempleo. En 1912 se implementa el seguro obligatorio contra la enfermedad y también el seguro de paro obrero comenzó en algunas fábricas y para 1920 se extendió a todas las industrias, tales prestaciones, de tal magnitud y alcance, convirtieron entonces a Inglaterra en líder mundial en materia de seguros sociales, para 1925 se aprobó la ley que concedía pensiones de asegurado a ancianos, viudas y huérfanos, para 1934, el seguro de paro obrero, fue organizado sobre nuevas bases dando origen al nuevo servicio nacional de asistencia a los obreros parados.

Inglaterra avanzaba incontenible al revisar y mejorar sus sistemas de seguro social y sus servicios conexos. Así para el 10 de junio de 1941, el ministro Greenwood, anunció a la Cámara de los Comunes que se procedería a realizar un completo estudio de los sistemas de seguro social y similares existentes en

Inglaterra el cual se presentaría a la Comisión encargada de estudiar los problemas de reconstrucción del país a principios de 1942, el ministro anunció en la Cámara que la Comisión estaba facultada para proponer la ampliación de los Sistemas Nacionales de Seguro e incluir ayuda por defunción y otros riesgos que no estaban cubiertos por dichos sistemas.

La Comisión Revisora presidida por William Beveridge, en 1942 presentó un informe conocido como el “Plan Beveridge”, en el que se realizaba una especie de recopilación de todas las experiencias obtenidas en el país, mediante una política social permanente de garantía, en contra de la miseria, la enfermedad, la desocupación y la ignorancia de la sociedad, al Estado correspondía operar y activar el seguro.

El proyecto de seguro social propuesto por Beveridge se postra sobre tres principios de la seguridad social:

- a) Lo que haya que hacerse en el futuro, aun cuando aproveche el caudal de experiencia adquirida, no debe estar supeditado a los intereses particulares que se han creado en el transcurso del tiempo invertido en adquirir esa misma experiencia.
- b) La organización del seguro social debe ser considerada tan solo como parte de toda una política de progreso social.
- c) La Seguridad Social debe ser lograda por la cooperación del Estado y el individuo.

Ahora bien el llamado Plan de Seguridad Social, comprende seis principios fundamentales:

1. Igualdad en la tarifa del subsidio de subsistencia;
2. Igualdad en la tarifa de las cuotas;
3. Unificación de la responsabilidad administrativa;

4. Suficiencia del subsidio; y

5. Extensión del subsidio.

Sobre estas sólidas bases, al concluir la Segunda Guerra Mundial, Inglaterra promulgó la Ley del Seguro Nacional en julio de 1948, y con ello dejó firmemente establecido su sistema de seguridad social integral. El Reino Unido convierte su esquema de seguridad social en universal, obligatorio y de extensión, expandiendo con ello su sostenimiento a toda la población, elevándolo al carácter de contribución obligatoria desde el año de 1949 al establecer que la seguridad social es también el desarrollo armónico de los económicamente débiles.

3.2.6 La orientación hacia la seguridad social.

Aunado a los avances históricos descritos, caso emblemático fue el de la Revolución Mexicana (1917) que tendría luego una gran influencia en el desarrollo de un sistema de Seguridad Social, ya que se consagra ese derecho en el artículo 123 de la Constitución de 1917 aprobada en la ciudad de Querétaro; el referido artículo se convirtió en la Carta de los Derechos de los Trabajadores.

Pero no podemos dejar de lado las causas que dieron origen al movimiento armado revolucionario en favor de derechos sociales para los grupos desprotegidos, como tampoco lo hicimos al explicar las causas de la seguridad social en Alemania e Inglaterra. Es por eso que, con la claridad de José Luis Trueba Lara, resumimos las condiciones sociales y económicas de la clase trabajadora, la que se describe de la siguiente manera:

“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 fuesen incapaces de continuar laborando: los bajos salarios y la falta de cualquier tipo de seguridad social les impedía contar con un ahorro capaz de garantizar su subsistencia. Para los obreros del ‘porfiriato’ solo existía un

camino: continuar en sus puestos hasta el fin de sus días. Era preferible morir junto a la maquina o en el escritorio que enfrentar la mendicidad. No había escapatoria posible.

Por otro lado, al culminar la Primera Guerra Mundial (1919) se creó la Organización internacional del Trabajo (OIT) que, a través de la Declaración XIII del Tratado de Versalles, se establecieron políticas sociales para proteger a los trabajadores ante todo tipo de riesgo.

Actualmente, la OIT es una gran autoridad internacional en materia de Seguridad Social. Desde su fundación ha destinado más de 20 Convenios y otras tantas recomendaciones sobre la materia. Además, cuenta con estudios, publicaciones y expertos que prestan asistencia técnica.

3.2.7 Consolidación de la seguridad social.

Ahora bien, simultáneamente, en Estados Unidos, se consolidaba el concepto de seguridad social y para 1935 se implanta en este país el primer sistema de seguridad social para la vejez, la supervivencia y el paro forzoso. A través de esta ley: Social Security Act, es que adquiere definitivamente esta denominación. Se aplica realmente a partir de 1938.

El 14 de agosto de 1936, el presidente Roosevelt emitió la Social Security Act “con la finalidad de hacer frente a la crisis económica que asolaba el país, erradicar la miseria y evitar las convulsiones sociales que podrían producirse”. (Cetina Vargas: 1986:10) Dos años después el 14 septiembre de 1938, en Nueva Zelanda, se promulgó una Ley de Seguridad Social que tendría influencia decisiva en la legislación internacional. La expresión “Seguridad Social” quedó fijada en la Carta del Atlántico, el 14 de agosto de 1941. En la declaración de Washington de 1942 se hizo un estudio de los organismos existentes en Inglaterra, dando forma a un sistema que estaría integrado por:

- a) El seguro nacional de amparo a la enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, y muerte.
- b) Los seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- c) El Servicio Nacional de Salud.
- d) El régimen de asignaciones familiares.
- e) Y el régimen de asistencia nacional para personas menesterosas que no están aseguradas y quienes, por consiguiente, no aportan suma alguna.

En particular, el plan Wagner-Murray, preparado en 1943 en Estados Unidos, intentó unificar el seguro social con la asistencia social.

Posteriormente en la Declaración de Santiago de Chile, en 1942, se estableció que:

“Cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la Seguridad Social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos”.

Posteriormente, en la misma línea de pensamiento, para el 10 de diciembre de 1948, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se proclama el derecho a la seguridad social en su artículo 22 y 25. El contenido de estos artículos fue incorporado a la Carta de Libertad Europea del 4 de noviembre de 1950. La proyección mundial de estos conceptos otorgó a las recomendaciones de la Declaración de Filadelfia a forma de Convenio, y surge el 28 de junio de 1952 la norma 102, conocida como Norma Mínima de Seguridad Social, que recoge los objetivos de acción protectora integral.

Pero en contraste con lo anterior, en la década de los años ochenta, se inició la ola de privatización de la Seguridad Social, siendo su modelo latinoamericano el aplicado en Chile, que hoy en día se sabe que beneficia sólo a los aportantes de nuevo ingreso.

A pesar del postulado neoliberal de privatizar los sistemas de Seguridad Social, se dan iniciativas importantes para preservar su carácter de servicio público y conservar la responsabilidad de toda la sociedad y del Estado en la articulación de políticas de seguridad social. El 14 de diciembre de 1997, se firma el Acuerdo Multilateral sobre Seguridad Social del Mercosur. El artículo 2 expresa:

“Los derechos de Seguridad Social se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Parte, reconociéndose, así como a sus familiares y asimilados los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes con respecto a los específicamente mencionados en el presente Acuerdo”.

3.2.8 La nueva seguridad social.

Con el fin de ser precisos, y abundar más en el tema del desarrollo de la seguridad social, se presentan en esta parte acontecimientos que significaron una aportación a la seguridad social.

En Nueva Zelanda en el año de 1938, se implantó un sistema de Seguridad Social, ello en contraste con el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial; posteriormente el 14 de agosto de 1941 se suscribió “La Carta del Atlántico” que estableció entre sus objetivos “el progreso económico y la seguridad social”.

Mismo año que la Declaración de Santiago de Chile de 1942 fue el del plan Beveridge, que desarrollo un plan integral de seguridad social que tuvo fuerte repercusión en los demás países. Esto mismo determina que al término de la

segunda guerra mundial comience a generalizarse la implantación de sistemas de Seguridad Social en todos los países.

Asimismo, es para no soslayarse que la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en su artículo 22, consagró como un derecho esencial a la Seguridad Social estableciendo:

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

Por último, algunos antecedentes más fueron: la constitución de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social en el año de 1951, que trabaja en un proyecto de Código Iberoamericano sobre Seguridad Social; la OIT en su conferencia anual del 28 de junio de 1952 en que se acordó el Convenio 102; la Constitución del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social de 1963 (CIESS) como órgano de Docencia y Capacitación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) y; la promulgación en Colombia en 1993 de la Ley 100 recreando el sistema de Seguridad Social, pero desmejorando los derechos y beneficios de los trabajadores.

3.3 Antecedentes de la seguridad social en México.

El Estado mexicano ha buscado de alguna manera, dotar a la población de seguridad social, claro que desde la perspectiva con la que los gobernantes la han concebido; realmente el sistema actual se comienza a gestar con la culminación de la Revolución Mexicana y la instauración de la República, siendo hasta mediados del siglo pasado que se logra consolidar el sistema de seguridad social, y a finales del mismo siglo que se comienzan a dar una serie de reformas

estructurales para algunos sectores de la seguridad social, en los cuales se incluye la transición del modelo pensionario.

3.3.1 México precolombino.

Rosa María Meyer⁶⁷ afirma que existen datos sobre instituciones similares a las de Seguridad Social desde la época de Moctezuma II, en la cultura mexicana, en las que se protegía principalmente a guerreros que recibían atención médica, en establecimientos parecidos a los hospitales, donde también se atendía a los enfermos del pueblo; existía también un servicio especial, muy parecido al seguro de invalidez.

Meyer manifiesta que, en la Confederación de Anáhuac existieron este tipo de establecimientos en Tenochtitlán, Texcoco, Cholula, entre otras poblaciones. Además, en Culiacán sostenían un centro en el que se atendía a todos los ancianos e impedidos que habían servido a la referida triple alianza, ya fuera en asuntos políticos o militares. Estos establecimientos eran sostenidos con los sobrantes de las cosechas destinadas al culto de los dioses.

Los gobernantes mexicanos acostumbraban, en tiempos de hambre (epidemias, inundaciones o sequías), repartir al pueblo los abastecimientos y semillas que tenían en los almacenes (petracalli) destinados a la guarda del fruto de las cosechas de las tierras del palacio y en donde se almacenaban los productos del pago de los pueblos tributarios.

La Seguridad Social es un instrumento del Estado, desde la época prehispánica los recursos para la práctica de esta asistencia eran extraídos del erario público y

⁶⁷ Rosa María Meyer, *Empresarios, crédito y especulación en el México independiente, 1821-1872*, México, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2016,

que servía principalmente para entregarles el beneficio de la asistencia médica, a quienes habían servido al Estado.

3.3.2 La conquista y la colonia.

El día que Cuauhtémoc se venció ante los conquistadores, marcó el fin de una época no sólo en el aspecto de la vida nacional sino también en lo que toca al desarrollo de su cultura. Porque un pueblo puede ser vencido y, sin embargo, conservar y aún fomentar su civilización. México no: la suya se detuvo y en algunos aspectos pareció borrarse definitivamente.

La Conquista e intervención española en México provocó la ruptura abrupta de sistemas políticos, sociales, culturales y religiosos de los pueblos indígenas y de un momento a otro significó el traslado de los suyos por los españoles.

Como consecuencia, este cambio se reflejó también en el ámbito de protección y asistencia a las clases desposeídas, en donde podemos encontrar algunas similitudes y a veces claros antecedentes del tema de análisis, como son principalmente instituciones hospitalarias, cofradías y montepíos.

En esta época se erigieron en el virreinato 129 hospitales, dentro de los cuales se encuentra la construcción, en la Ciudad de Puebla, del famoso Hospital de San Pedro, cuyo edificio actualmente se destina al Museo del Virreinato.

Desde los inicios del período colonial existió un régimen hospitalario bien definido y organizado: las principales Instituciones de la Colonia fueron las Fundaciones o Instituciones Hospitalarias, cuya función principal era la caridad.

Sin embargo, a pesar de la clara aparición de la beneficencia en la época de la colonia en México, es necesario dejar en claro que hay una gran diferencia entre ésta y la seguridad social, como institución que aglutina las normas que reconocen

y hacen efectivos los derechos a los seguros de riesgo de trabajo, enfermedades y maternidad, de invalidez y vida, vejez y vida, incluyendo las pensiones, entre otros. Esto principalmente porque, mientras la beneficencia está a cargo de particulares, y a veces instituciones del Estado, no encuentran su naturaleza jurídica, como la seguridad social, en una garantía positiva que designa las obligaciones que corresponden a expectativas positivas.

3.3.3 Independencia, reforma y revolución.

Ni la Independencia, ni la Reforma pudieron abarcar el área de la Seguridad Social de los trabajadores y de sus familias. Además, es para destacarse que en estas etapas históricas se tenían jornadas laborales que rebasaban las 14 horas sin derecho a las prestaciones que posteriormente se establecerían en la constitución de 1917 y el desarrollo institucional posterior, ante esto, es necesario mencionar que:

“En el año de 1841 se inicia un repunte con la creación del Consejo de Salubridad. Por esas fechas el tema de actualidad en Europa, era la cuestión de Salubridad y México no podría quedar fuera de esas ideas renovadoras. Los objetivos de ese 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. Las circunstancias políticas del momento no fueron propicias para el pleno desarrollo de este Consejo, que jamás pudo elaborar el Código Sanitario, pero con ese intento surge de nuevo el interés por fomentar las políticas de Asistencia Social”.

Siguiendo con la guía de Díaz Limón en el periodo que va de 1843 a 1900 se sucedieron acontecimientos concernientes al tema en comento. Por ejemplo, en octubre de 1843 se expidió un decreto que permitió la entrada al país de las famosas Hermanas de la Caridad, enfermeras de profesión que trataron de renovar los servicios hospitalarios.

Posteriormente, en 1861 el Presidente Benito Juárez decretó la creación de la Dirección General de Beneficencia, para centralizar los servicios hospitalarios y para organizar, coordinar y sostener los medios de beneficencia pública, a fin de convertirlo en un servicio público dependiente del Estado.

En 1874 Lerdo de Tejada, decreta la expulsión de las Hermanas de la Caridad de todos los hospitales del país. Y ya para 1877, durante el Porfiriato, se crea la Dirección de Beneficencia Pública, reubicándose para 1881 como parte de la Secretaría de Gobernación.

En esta época se fomentó la creación de fundaciones públicas de carácter privado, como la Fundación Concepción Béistegui. Ésta tuvo mucho éxito, pues hubo creación de centros hospitalarios y de nuevos hospitales. Para 1885, el Gobierno tuvo que controlarlas a través de la Secretaría de Gobernación, y en 1889 apareció una ley que daba personalidad jurídica a las Asociaciones Filantrópicas. Sin embargo, no fue sino hasta que:

“Con el estallido de la Revolución Mexicana (1910-1917) surgieron algunos servicios médicos como la Cruz Blanca y la Cruz Roja. En la segunda década de este siglo, tanto las instalaciones hospitalarias como los servicios de asistencia médica eran tan precarios y deficientes. La revolución mexicana fue un clamor popular que exigía la reivindicación de las clases desprotegidas, principalmente campesinos y obreros...”

Fue precisamente en el periodo de 1910 a 1917 cuando aparecen los primeros antecedentes de la legislación moderna sobre aseguramiento de los trabajadores, en primer término, en el periodo de 1910 a 1917 las clases trabajadoras exigían mejores condiciones de vida y trabajo; exigencias que se hicieron cada vez más presentes, pero para que aquellas exigencias se pudieran convertir en proyecto político, tuvo que existir la solidaridad de otros estratos sociales, quienes adoptaron las exigencias del sector obrero y campesino, abanderándose políticamente con las mismas.

Ejemplo de lo anterior fue el programa de acción y principios, y el manifiesto a la nación del partido liberal mexicano, escenario en el que aparecen los nombres de Ricardo y Enrique Flores Magón. El partido liberal manifestó la necesidad de unas bases generales de una legislación humana del trabajo.

Algo similar sucedió con los proyectos políticos, tanto del Partido Democrático, promoviendo la expedición de “leyes sobre accidentes de trabajo y disposiciones que permitan hacer efectiva la responsabilidad de las empresas en los casos de los accidentes”, como el del Partido Anti reeleccionista, con la finalidad de que se “presenten las iniciativas de ley, convenientes para asegurar pensiones a los obreros mutilados en la industria, en las minas o en la agricultura, o bien, pensionando a sus familias, cuando estos pierdan la vida en servicio de alguna empresa”.

Por lo anterior, podemos decir que la coyuntura política, la agenda del país y los proyectos de país tenían en la mira un desarrollo constitucional y legal en favor de los derechos laborales y la seguridad social.

Fue por esto que, uno de los primeros proyectos de ley fue el de los Diputados por el Estado de Aguascalientes, Eduardo J. Correa y Román Morales, el cual buscaba remediar el daño procedente del riesgo profesional. Lo anterior, mediante la creación de una “Caja del Riesgo Profesional”. Aquella caja sería administrada por el Nacional Monte de Piedad, y el fondo económico tendría el objeto de cubrir las obligaciones de las empresas por: asistencia e indemnización por el daño o enfermedades derivadas o a consecuencia de la labor que desempeñaban.

Por su parte los diputados José Natividad Macías, Luis M. Rojas, Alfonso Gravioto, Miguel Alardín, Francisco Ortiz Rubio, Jesús Urueta y Félix F. Palaviccini, entre otros, presentaron a la Cámara de Diputados, el 17 de septiembre de 1913, el primer proyecto de Ley del Trabajo, con el fin de plantear soluciones a los siguientes problemas: contrato de trabajo, descanso dominical, salario mínimo, habitación del trabajador y educación de los hijos de los trabajadores. En lo que más nos interesa resaltar ahora, en dicho proyecto se incluyó un capítulo del

seguro social, el que por cierto vale la pena reiterarlo, en aquella época se entendía deudas del campesinado, solamente como una parte de la legislación laboral. Todas estas iniciativas quedaron pendientes, pues el Congreso fue disuelto y los diputados encarcelados por las fuerzas de la usurpación huertista.

En el Estado de México, en septiembre de 1914, el general Murguía impulsó una ley que estableció el salario mínimo, la prohibición de tiendas de raya y el trabajo de menores analfabetas. Por su parte, el general Pablo Gómez implantó el salario mínimo, la jornada de 8 horas y obligación del patrón de sostener una escuela. En el Estado de San Luis Potosí, Eulalio Gutiérrez, por decreto de 15 de septiembre de 1914, estableció un salario mínimo, jornadas de 9 horas, supresión de tiendas de raya y deudas de los peones, además, creo un Departamento del Trabajo en el Estado, con la función de resolver problemas de los trabajadores.

Por su parte, en el Estado de Veracruz, durante el periodo de gobierno de Cándido Aguilar, se decretó en 1914 la obligación de los patrones de otorgar las siguientes prestaciones:

- 1) Pago de servicios médicos;
- 2) Pago de alimentos;
- 3) Indemnización proporcional al jornal mientras persista la incapacidad.

A su vez, en el Estado de Jalisco fue reformada en 1915 la Ley del Trabajo por parte de Manuel Aguirre Berlanga. El cometido fue la creación de sociedades mutualistas, que se financiaban con el 5% de los salarios de los trabajadores.

A diferencia de los intentos de legislación estatal, hubo otro que se pretendió para varios Estados del país, se trató del decreto sobre el salario mínimo expedido por Álvaro Obregón, el cual, hubo de tener vigencia en Michoacán, Querétaro, Hidalgo y Guanajuato. Además, la intención de legislar unas bases sobre el contrato de trabajo, vigentes para todo el país, quedó de manifiesto en su artículo 2 del

decreto al mencionarse que, éste solo sería abrogado por futura Ley General sobre Contrato de Trabajo que regiría en toda la República.

Solo unos meses después veríamos lo que decidimos calificar como un relevante intento de lograr una previsión social integral, aunque no como la concebimos hoy en día, en la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán del 11 de diciembre de 1915.

Esta legislación establecía que era cometido del Estado crear una sociedad mutualista, que se financiaría gracias a pequeñas sumas provenientes del sector obrero. Las prestaciones que tenía que cubrir eran las de pensión para vejez y un fondo para la familia del obrero en caso de muerte, además, cubría un seguro de vida y contra accidentes, que se sostenían con aportaciones tanto del patrón, como del Estado.

Y hablando de antecedentes relevantes, también lo fue la Ley sobre accidentes del Trabajo de 1915 que estuvo vigente en el Estado de Hidalgo, simultánea al gobierno de Nicolás Flores. En su artículo 2 se responsabilizaba a los patrones por los accidentes de trabajo con motivo y en desempeño del trabajo. Lo relevante fue que la responsabilidad suscrita en el artículo 2 era solo la regla general, porque la excepción era que los patrones podían optar por contratar seguros con particulares para substraerse de la responsabilidad, esto según el artículo 6 mientras que el artículo 7 disponía la obligación de asegurar contra siniestros a los trabajadores, por 300 pesos cada uno, sin contarse también la obligación de cubrir los gastos de sepelio.

Por último, la Ley del Trabajo de 27 de octubre de 1916 del Estado de Coahuila, decretada por Gustavo Espinosa Mireles, regulo en su capítulo X, en el que se encontraba el enunciado del artículo 115, que los patrones serían responsables por los accidentes de trabajo. Disposición que se traducía en el pago de asistencia médica, farmacéutica, indemnización en los casos de incapacidad temporal, permanente parcial o total; además de gastos de inhumación para el caso de muerte del trabajador y pensiones de viudez, orfandad y ascendientes.

Así pues, una vez consumado el movimiento revolucionario, Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente para elaborar la Constitución Política que nos habría de regir desde entonces.

En la discusión del Proyecto de Constitución, en asamblea celebrada en la ciudad de Querétaro en los meses de diciembre de 1916 y enero de 1917, se determina el compromiso de atender con mayor énfasis la problemática de los derechos sociales, plasmándose, entre otros, los relativos a la educación y el campo; en especial se regula el trabajo del campo y de la fábrica en el artículo 123 Constitucional por una especie de “gran contrato social” que fijara las reglas para la efectiva regulación de las relaciones obrero-patronales, precepto con un marcado sentido de justicia social que trascendió al mundo y rompió moldes de las teorías constitucionales mundiales: el Constituyente Originario no dejó al legislador secundario que regulara dicho precepto sino que él mismo se encargó de establecer topes y bases mínimas en la relación laboral y de los esquemas de previsión y seguridad sociales.

La Constitución real de un Estado no es únicamente la realidad ni el cuaderno que recibe ese nombre, sino el punto en el cual la realidad jurídicamente valorada y la Constitución escrita se encuentran. Es decir, la Constitución no es sólo un ser o únicamente un deber ser, sino que es un ser deber-ser.

Detrás de cada una de las palabras de la Constitución se encuentra nuestra historia nacional; en cada una se inscriben las reglas del hacer político mexicano y nuestro proyecto de vida colectiva; en cada una se reflejan nuestros anhelos y aspiraciones; en cada una están inscritas las garantías y los procedimientos para hacer efectivas las facultades que señala y fortalecer así nuestro Estado de derecho; en cada una de ellas está lo que México es y debe ser.

3.3.4 México post-revolucionario.

Emilio Portes Gil, Presidente provisional de México, considerando que la regulación laboral es competencia de la federación, dejó sin efectos las leyes locales del trabajo de 1904 a 1929.

Además, las leyes laborales de los Estados y su fundamento constitucional, el que se estableció en la constitución de 1917, tenían limitaciones, tanto en su finalidad como en la redacción, respectivamente.

Ruiz Moreno comenta que la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, vigente en el periodo en comento, sirvió tan solo para que se “declara de utilidad pública la instalación de cajas de ahorro”, redacción de la cual se derivaba un “seguro potestativo”, no uno obligatorio.

Concomitantemente, el propio Ruiz Moreno es de la opinión de que las Leyes del Trabajo de los Estados en el periodo aludido, se establecieron bajo una perspectiva laboralista, distinta a otra propia de la seguridad social. A ello atribuye que cada entidad federativa llevara al cabo, a su manera y bajo sus propias consideraciones, lo que se merece el calificativo de caos normativo.

Sin duda, lo anterior se sumó a las razones para que en 1929 el Congreso de la Unión modificara la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional para establecer que “se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de Invalidez, de Vida, de Cesación Involuntaria del Trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos”.

En ese orden de ideas, tenemos que la Constitución Mexicana de 1917, es el primer ordenamiento jurídico en el mundo que reconoció los derechos sociales, es el antecedente formal del sistema de seguridad social mexicano, al reconocerse en los artículos 27 y 123 los postulados de protección en las materias del trabajo y de la previsión social; así como lo relativo a la cesantía y la vejez evidencia un sólido principio del régimen de seguridad social y de pensiones.

Fue hasta 1928, en el seno de la Convención Obrero-Patronal, cuando surgió un proyecto de Ley Federal del Trabajo que consagró el régimen del Seguro Social.

La reforma hecha a la Fracción XXIX del artículo constitucional fue la siguiente:

“Artículo 123 (XXIX). Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley de Seguro Social y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos”.

La ley del Seguro Social de 1943 consideró al Seguro Social como un servicio público nacional de carácter obligatorio.

Después de la expedición de la Ley de 1943 se realizaron diversas reformas. Hasta que el 12 de marzo de 1973 fue publicada en el DOF una nueva Ley del Seguro Social que presentaba algunas diferencias respecto de sus antecesoras, tales como la inclusión de jornaleros y comuneros en el régimen de seguridad social, la extensión de los beneficios a las familias de estos; se incluyó el servicio de guardería como una prestación laboral.

3.4 Nacimiento de las instituciones y servicios de seguridad social en México.

Paul Durand ha señalado que la formación histórica del sistema de seguridad social ha pasado por tres etapas: 1) La de los procedimientos indiferenciados de garantía (el ahorro individual, la mutualidad, el seguro privado, la asistencia pública y la responsabilidad); 2) La de los seguros sociales; y 3) La de la seguridad social.

Por su parte, Jean Jacques Dupeyroux coincide y considera como época clásica al periodo durante el cual surge la responsabilidad objetiva o profesional y los seguros sociales, y como época moderna a la seguridad social.

El “ideal de cobertura”, que ofrece la seguridad social para cubrir los riesgos de las contingencias que provocan los estados de necesidad en que se llega a encontrar el individuo, ha pasado por facetas históricas y, aun hoy en día, se

encuentra diversificado de acuerdo al sistema de cada país. Esta es parte de la opinión de los autores como Olea y Tortuero.

Además, se considera que el desarrollo de las instituciones de la seguridad social fue posterior a los riesgos incluidos en el ideal de cobertura contemporáneo.

En amplios términos, la seguridad social se ha desenvuelto como un modo especial de cobertura, para atender el riesgo económico individual, entendido como la insuficiencia en los recursos personales, no solo los económicos o monetarios en sentido estricto, cuando suceden contingencias o se llega a un estado natural en que se vuelve difícil la autosuficiencia, como la vejez.

En cortos términos la seguridad social es necesaria si, y cuando el esfuerzo personal no basta. Así, su desarrollo para los autores citados ha tenido un desarrollo similar al mencionado por Durand y Dupeyroux, pero, a diferencia de estos, más que una periodificación se trata más bien de una explicación estructurada del tránsito hacia la seguridad social, la que explicaremos para dejar más claro este apartado.

La propuesta de Olea y Tortuero se inscribe en las facetas siguientes:

- 1) Ahorro individual y seguro privado;
- 2) La beneficencia;
- 3) Seguros sociales obligatorios y previsión social;
- 4) Transición a la Seguridad Social.

El ahorro individual y el seguro privado en especial, que se refieren a la capacidad del ahorro familiar e individual, a pesar de que ha estado precedido por el ánimo de lucro, reduce el coste de las necesidades que para el individuo derivan de la incidencia de los riesgos. Lo anterior explica que se haya utilizado, hoy en día aun, como un complemento de la cobertura a grupos selectos. Sin embargo, los seguros privados, aunque en el fondo con una operación colectiva por esencia,

necesitan contar con un número de asegurados amplio para reducir el coste de siniestros y, consiguientemente, el precio del seguro.

Por otro lado, la expresión de la beneficencia pública ha encontrado su lugar ante la imposibilidad de los recursos domésticos o personales y porque el individuo espera o debe esperar una respuesta de la comunidad. Esta forma de asistencia fue complementaria de la privada, la corporativa y hasta la confesional.

El rasgo distintivo de la beneficencia lo fue que se trató de una ayuda graciosa y discrecional, para quien demostrara necesidad e indigencia, como lo fue la “Ley de pobres” en Inglaterra, es decir, la ayuda estaba condicionada.

Ahora bien, los Seguros sociales obligatorios y la previsión social vinieron a corregir el doble requisito de la beneficencia, a saber: el sentimiento generoso y el descubrimiento de la necesidad.

La diferencia radicó en que hubo que madurar la idea de que se tiene un derecho de protección, de que las prestaciones eran jurídicamente exigibles. El seguro social viene a institucionalizar la solidaridad y a resolver los problemas de la falta de capacidad de ahorro de muchas personas, desembocando en la obligatoriedad del seguro social.

Nos dicen Olea y Tortuero que estos desarrollos se producen al tiempo que se va ampliando el “ideal de cobertura, incorporándose nuevos riesgos, y que culminó en un término que se conoce en la denominación de “previsión social”.

Por último, la transición a la seguridad social aparece bajo la idea de que es bien público el que protege a la generalidad de los particulares.

El primer elemento para hablar de la seguridad social es el ideal de “cobertura universal”, habiéndose dado el caso interesante de haber pasado de la protección de los “económicamente más débiles”, que se suponía eran los trabajadores con bajos salarios, para después pasar a proteger a los trabajadores industriales, a los agrarios, de servicios, y, por último, de los trabajadores por cuenta propia a los

autónomos; todo ello en ese mismo orden. Lo anterior “apunta, como ideal último, a la protección de todos los ciudadanos y aun de todos los residentes en el país”.

Sin embargo, las tendencias de transición no quedan ahí. Olea y Tortuero consideran que una mutación de los riesgos cubiertos por la seguridad social tendría que estar basado en que los riesgos pierdan su especialidad, esto es, que se reconozca como riesgo único la situación de necesidad, una incapacidad transitoria o definitiva para el trabajo, la imposibilidad de obtenerlo, que se refleja en la imposibilidad de obtener una renta mínima, así se menciona que:

“Se mantendrían universales y uniformadas la protección sanitaria y familiar y aparecería, también universal y uniforme, la protección económica contra el estado de necesidad, que podría desembocar en la garantía de un nivel mínimo de rentas a todo ciudadano o residente que no pudiera obtenerlas por sí mismo”.

Sin embargo, aunque no se ha logrado trascender al ideal de la uniformidad y la universalidad, en México ha habido logros que merecen un recuento.

En el año de 1935 el presidente Lázaro Cárdenas envió a los legisladores un proyecto de Ley del Seguro Social, en la cual se encomendaban la prestación del servicio a un Instituto de Seguros Sociales, con aportaciones y administración tripartita, que incorporaba a todos los asalariados, tanto industriales como agrícolas.

El presidente de la República Manuel Ávila Camacho, quien gobernó de 1940 a 1946, expresó en su discurso de toma de posesión que el desempleo y los bajos salarios reclaman oportunidades para vivir dignamente; además, el hombre que tiene trabajo necesita certidumbre; por ello, se requiere que las leyes de seguridad social protejan a todos los mexicanos en la orfandad, la viudez, la enfermedad, el desempleo y la vejez.

En 1941 fue creada la Secretaria de Trabajo Previsión Social (STPS), de la cual dependía el Departamento de Seguros Sociales, que se avocó al estudio de los

distintos proyectos de Ley que existían hasta la fecha y elaboró un proyecto para la Comisión Redactora LSS, el 2 de junio de 1941.

En 1942 el Presidente Ávila Camacho ya se había manifestado interesado en las cuestiones laborales y, desde el mismo día en que asumió la presidencia, creó la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y nombró como su director al Lic. Ignacio García Téllez, con la encomienda de que limara asperezas y procurara la conciliación obrero-patronal.

Posteriormente, el 19 de enero de 1943, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Seguros Sociales. En ella, se reconoce la obligación que tiene el Estado de proteger la salud y vida, contemplada en el texto constitucional, en beneficio de los gobernados, de ahí que el Estado imponga como un servicio público nacional al seguro social, también se establecía que el seguro social debería ser de carácter obligatorio para que realmente tuviera efectividad.

“La ley de 1943 es un hecho relevante en la historia del derecho positivo mexicano, pues con ella se inició una nueva etapa de nuestra política social. La creación de un sistema encaminado a proteger eficazmente al trabajador y a su familia contra los riesgos de la existencia y a encauzar en un marco de mayor justicia las relaciones obrero patronales, dio origen a nuevas formas e instituciones de solidaridad comunitaria en México”.

En el año de 1959 se promulga la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para proteger a los trabajadores asalariados del sector público.

En 1963, el presidente Adolfo López Mateos presentó al Congreso de la Unión una iniciativa que proponía incorporar a la seguridad social a los productores de caña de azúcar. La iniciativa fue aprobada a finales de 1963. Posteriormente, en 1967 el presidente Gustavo Díaz Ordaz presentó una iniciativa para incorporar al seguro social obligatorio al sector campesino.

En 1972 se crean dos institutos nacionales de vivienda, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), concretándose así el derecho de los trabajadores asalariados del sector privado y público a contar con una vivienda digna y decorosa, previsto por el artículo 123 constitucional.

En el gobierno del presidente Díaz Ordaz, la situación del país presentaba un crecimiento sostenido promedio superior al 6 por ciento; el campo permitía la captación de ejidatarios, colonos, comuneros y pequeños propietarios; los no asalariados reclamaban el acceso a los servicios.

Siendo presidente de la República Luis Echeverría Álvarez comisionó a diversos funcionarios entre ellos a Carlos Gálvez Betancourt, hombre de experiencia y visión política, quien con base a los estudios elaborados presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de la LSS, en la cual incluyó reformas que atenderían el reclamo de los grupos sociales ajenos a los trabajadores. Se amplió en el artículo 12 la obligación de inscripción a los trabajadores, al comprender a los miembros de sociedades cooperativas de producción y los determinados por decreto presidencial; se fortaleció el régimen voluntario, para los grupos campesinos, trabajadores domésticos, no asalariados y a patrones personas físicas quienes harían aportaciones adecuadas a su condición económica.

Durante 1972 se iniciaron los estudios para realizar múltiples e importantes adiciones a la Ley del Seguro Social, dando lugar a la nueva ley aprobada y publicada por el Congreso de la Unión en 1973.

La misma, ampliaba los beneficios del régimen obligatorio, extendía la seguridad social a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados e implantaba el ramo de guarderías en toda la república para apoyar a las madres trabajadoras; la extensión de los servicios médicos del IMSS a grupos de mexicanos sin capacidad de pago (básicamente de los sectores rural y urbano

marginados) a través del programa IMSS-COPLAMAR (Coordinación del Plan de Apoyo a Zonas Marginadas).

Esta ley fue de una trascendencia social enorme, ya que crea el servicio de guarderías y establece el régimen voluntario. Pero quizá su rasgo más trascendente fue la clara intención de que el Seguro Social no quedara como una mera instancia de justicia laboral sino que, en la medida de las posibilidades, tendería a construir una “seguridad social integral”. En estos términos se entiende la facultad otorgada al IMSS, de extender su acción a poblaciones marginadas, sin capacidad de pagar cuota alguna, como ya se señaló, bajo el programa IMSS-COPLAMAR en el año de 1977 este programa fue implementado por el gobierno federal, con el fin de tener más cobertura y presencia en la zonas de pobreza y donde no se contaba con centros de atención a la salud el cual se extendió en todo el territorio Nacional.

“Bajo este programa de IMSS-Solidaridad, el régimen obligatorio del seguro social se extendía a sectores no sujetos a una relación salarial a través de su incorporación voluntaria. Sin embargo se volvió a ampliar el marco necesario en la Constitución, por lo que en diciembre de 1974 se envió el proyecto al Congreso para incluir, como se ha visto, a los grupos sociales de campesinos, no asalariados, y otros sectores sociales y sus familiares, en la forma actualmente vigente.

En 1975 entraron en vigor las normas en materia de seguridad social para los trabajadores campesinos, no asalariados, y de otros sectores sociales y de sus familias, y la posibilidad de que se incorporen voluntariamente al régimen obligatorio.

En 1976 se gestionaron ante el Congreso de la Unión las reformas al incremento de las pensiones de aseguramiento denominado ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM).

En 1979 comenzó a operar el Programa Nacional de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria (IMSS-COPLAMAR) y, al desaparecer el programa IMSS-COPLAMAR, el 20 de abril de 1983 por Decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación se creó el Programa IMSS-Solidaridad; sin embargo, se le conocía con el nombre de: IMSS-Oportunidades; este programa posteriormente se convirtió en el actual programa: IMSS-PROSPERA y de acuerdo al sitio oficial del programa menciona que “En 2014 IMSS-PROSPERA cumple 35 años de trayectoria ininterrumpida” y la misión del programa es cuidar y fomentar de manera integral la salud y bienestar de los mexicanos que no cuentan con seguridad social y habitan en zonas rurales o urbanas marginadas en condiciones de pobreza extrema.

4. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

4.1 Inicios legislativos.

Aprobada la Iniciativa el 19 de enero de 1943 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social; que en su artículo 2° establecía: “La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo”. Así mismo el texto de la ley hacía referencia a que el Seguro Social era el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional, independientemente de otros sistemas instituidos por diversos ordenamientos.

La LSS enuncia que para administrar y organizar el seguro social, se debía crear un instituto cuyas características esenciales fueran constituirse como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con una composición tripartita para su gobierno, integrado, de manera igualitaria, por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno Federal que conforman el Consejo Técnico.

El nacimiento del IMSS cubría las expectativas de cobertura de la gran población trabajadora mexicana que requería una adecuada atención médica.

“El Instituto Mexicano del Seguro Social se constituyó en el pilar más importante del derecho a la seguridad social en México, tanto por su cobertura poblacional como por los beneficios o riesgos previstos en su régimen obligatorio. En 1944, el IMSS inicio la prestación de servicios en la capital del país, y en 1958 la totalidad de las entidades federativas quedaron incorporadas”.

Los 30 años del sistema de solidaridad y reparto permitieron la captación de importantes recursos; el IMSS se convirtió en la primera institución médica del país. Las clínicas y hospitales estaban dotados de instrumentos adecuados para otorgar servicio a los derechohabientes, su prestigio trascendía las fronteras y superaba a las organizaciones particulares; las prestaciones económicas eran adecuadas; las guarderías atendían a los hijos de las mujeres trabajadoras y, además, se crearon centros de bienestar social y familiar.

Los apoyos patronales y gubernamentales para el crecimiento del instituto a efecto de cubrir con necesidades de atención médica, de urgencia y hospitalaria de millones de mexicanos que no podían costear estos servicios en forma particular. Por otro lado la calidad de los servicios y de sus médicos, se agregaban a que el IMSS se convertiría en un lugar de docencia e investigación a nivel nacional e internacional.

A manera de remembranza, cabe destacar lo dicho por la autora Rojas Arreola respecto al crecimiento y funcionamiento del IMSS:

“El crecimiento de la infraestructura médica-hospitalaria del IMSS siguió una ruta vertiginosa. Entre 1950 y 1960 se construyeron setenta hospitales y más de 300 clínicas. En 1961 el Centro Médico Nacional de la ciudad de México, hoy Siglo XXI, se transfiere al patrimonio del Instituto. En 1979 se inauguran noventa unidades del Programa IMSS-COPLAMAR con el propósito de extender los beneficios del Instituto a sectores de la población marginados y sin capacidad de pago. Las unidades de IMSS-Solidaridad, dan atención a una población de entre 10 y 12 millones de personas y desde 1997 su financiamiento corre a cargo de la Secretaría de Salud. Los hospitales del IMSS se convierten en el semillero de los mejores investigadores clínicos y médicos especialistas de México, circunstancia que le da gran prestigio a la medicina mexicana. En 1963 se establece el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social con la colaboración del IMSS, la Organización de los Estados Americanos y la Oficina Internacional del Trabajo. Al centro acuden para capacitarse y compartir sus conocimientos funcionarios de salud de toda América. En el periodo que va de 1970 a 1983, 17 países solicitaron

los servicios médicos del IMSS para atender a 1,311 pacientes. Además médicos extranjeros hacen aquí su especialización, por ejemplo, entre 1980 y 1983 se adiestraron 875 médicos practicantes de todos los países de Latinoamérica”.

En 1979, comenzó a operar el Programa IMSS-COPLAMAR y el 20 de abril de 1983, por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación tomó el nombre de Programa IMSS-Solidaridad y posteriormente IMSS-Oportunidades y como ya se mencionó actualmente se denomina IMSS-PROSPERA.

La fórmula exigió condiciones de aplicación. Por una parte el Ejecutivo Federal habría de asumir la responsabilidad de calificar la situación de los grupos destinados a recibir atención médica, farmacéutica e incluso hospitalaria. Por la otra se fijó la condición de que la prestación de esos servicios no debía vulnerar el equilibrio económico del Instituto “en detrimento de sus finalidades primordiales”. Sin embargo se estableció que los mismos serían financiados por la Federación, por el IMSS y por los beneficiarios. De hecho la aportación fundamental del IMSS se haría consistir en el suministro de servicios médicos específicos.

La aportación de los beneficiarios, dada su presumible situación económica precaria se determinó que podría hacerse con aportaciones en efectivo “o bien mediante trabajos personales que presten en beneficio de las comunidades en que habiten”.

La fórmula, que tuvo un impulso inicial considerable con la formación del programa IMSS-COPLAMAR, ha seguido una suerte negativa derivada de la crisis económica del país. Sin embargo debe destacarse una virtud: se trató de un mecanismo de solidaridad y no caridad. La diferencia es notable.

Un año muy significativo para el desarrollo de la seguridad social es 1981, ya que se modifica el Artículo 271 de la Ley de Seguro Social, referente al “procedimiento administrativo de ejecución” y se crean las oficinas para cobros, antes Oficinas de Hacienda para Cobros del Seguro Social. Tres años después se incluye en la

redacción el incremento automático de las pensiones, en la misma medida en que se incrementen los salarios mínimos generales del Distrito Federal.

En 1982 el entonces presidente Miguel de la Madrid propuso la unificación de los cuatro sectores de salud: INFONAVIT, IMSS, ISSSTE e Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM). A partir de ese año el IMSS, ha buscado lograr que todos los mexicanos con una relación formal de trabajo se incorporen al sistema de seguridad social.

Sin embargo, las crisis de los años recientes afectaron seriamente la situación financiera del Instituto y, por consiguiente, su operatividad. El reto económico se convirtió en uno de los problemas a superar y planteó nuevos obstáculos a la marcha del IMSS y a la consecución de sus objetivos. Ante ese nuevo panorama, en 1987 se lanza la iniciativa de la incorporación del “Seguro Facultativo” de todas aquellas personas que cursen estudios de nivel medio superior y superior del Sistema Educativo Nacional y los planteles públicos oficiales, medida que tiene importantes repercusiones.

Carlos Salinas de Gortari, en 1990, establece un incremento al pago de las cuotas obrero-patronales con el fin de incrementar la cuantía mínima de las pensiones de 70 por ciento a 80 por ciento del salario mínimo vigente en el DF.

En 1992, se lleva a cabo una de las modificaciones más importantes al esquema de seguridad social ejercidas desde el gobierno, enfocándose directamente al régimen de pensiones contenido en la LSS: la finalidad de la reforma fue la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), que entro en vigor el 1° de mayo de ese año y modificó radicalmente los esquemas de previsión social para el retiro de todos los trabajadores que comenzaran a trabajar bajo la observancia del nuevo esquema. Con esta medida, se anunciaba implícitamente una privatización y el desmantelamiento del instrumento básico de la seguridad social en México; Néstor del Buen Lozano la calificó como la noche más negra de los seguros sociales en México.

Este nuevo sistema obliga a realizar una aportación patronal equivalente a dos por ciento del salario de cotización del trabajador asegurado, con lo que se buscaba incrementar las reservas financieras institucionales. Las cuotas debían depositarse en cuentas individuales abiertas, a nombre de cada trabajador, en alguna institución bancaria seleccionada por el propio patrón, fondos que podría disponer el asegurado titular de la cuenta, dueño único de los recursos económicos, al momento de ser pensionado en los términos de la Ley del Seguro Social.

Es así que se promulga la nueva Ley del Seguro Social y se publica en el DOF el 21 de diciembre de 1995, esta ley ya contiene el nuevo esquema pensionario de cuentas de ahorro individualizadas, se han seguido realizando modificaciones a dicha ley siendo publicada su última reforma en el DOF el 12 de noviembre de 2015.

Según lo expuesto anteriormente, hemos podido apreciar que el transito histórico del sistema de los seguros sociales se desarrolló con el paso de los años, de acuerdo con los requerimientos propios de una sociedad en constante transformación.

Las crisis económicas de los últimos tiempos han afectado seriamente la situación financiera y, por consiguiente, la operatividad de la institución. Durante todo el año de 1995 se realizó un profundo proceso de autoexamen para detectar todo aquello que dejó de ser funcional y buscar con la colaboración de los involucrados y de la población en general, la solución de los problemas de fondo.

De este proceso surgió la iniciativa de una Nueva Ley del Seguro Social, aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre del mismo año 1995. La Nueva Ley entre otras cosas modifica radicalmente el sistema de pensiones para asegurar su viabilidad financiera y una mayor equidad en el mediano y largo plazo.

4.2 El ahorro privado.

También denominado ahorro particular, tiene su origen ante la necesidad de contar con una reserva económica que se separa de los ingresos ordinarios, y que para ello se renunció a determinadas satisfacciones inmediatas. Se trataba y se trata de una previsión de carácter individual, en la que está ausente el principio de la solidaridad.

“La inclinación al ahorro se manifiesta desde tiempos inmemoriales, cuando el hombre primitivo reserva parte de sus granos para protegerse de las malas cosechas. Con el transcurso del tiempo esta medida de previsión es fomentada por el Estado. Cabanellas y Alcalá-Zamora nos recuerdan que las cajas de ahorros se crean hacia el siglo XVII. En 1778 se sitúa la constitución de la caja de ahorros de Hamburgo. En 1786 se crea la de Oldemburgo, a la que siguen con escasa separación las de Berna, Basilea, Zurich, Altona y Gotinga”.

Inglaterra instituye una caja de ahorro para los niños en 1798. En Suecia se funda otra en 1807; en Edimburgo, en 1815 y se instituye otra en Londres, en 1816. La cultura del ahorro fue una constante en la población de Europa de clase media, ya que les permitía hacer frente a eventualidades de falta de dinero o escases de alimentos. Esta cultura contribuía a evitar que la familia no realizara gastos no indispensables para vivir, por lo que permitía contar con dinero para imprevistos como el caso de asistencia médica en caso de enfermedades.

Sin embargo, este sistema que se viene utilizando paralelamente a la seguridad social, resultó diminuto para dar respuesta adecuada a su pragmática finalidad. Los salarios deprimidos de los trabajadores por la grave crisis económica hacen imposible que puedan recurrir al ahorro, y para las clases ligeramente más favorecidas tampoco resulta atractivo el sistema. Los procesos inflacionarios e hiperinflacionarios pulverizan el ahorro por el deterioro inevitable de la moneda. El ahorro, para que cumpla siquiera en parte su propósito, supone una estabilidad económica, muy lejos de alcanzarse en los países subdesarrollados, a los que eufemísticamente se les denomina “en proceso de desarrollo”.

4.3 El mutualismo.

El mutualismo fue otro de los sistemas de ayuda mutua, mediante la creación de asociaciones entre miembros de determinadas colectividades, para asumir ciertos riesgos y contingencias sociales, como la vejez, invalidez, enfermedad y muerte, a través de las aportaciones de sus miembros. Eran asociaciones típicamente previsionales. Funcionaron inicialmente en forma oculta y subrepticia en los albores del siglo XIX, cuando el derecho de asociación no existía y, al contrario, estaba proscrito por la ley, hasta que a mediados de esa misma centuria desaparece la prohibición y pudieron tener existencia legal y personería jurídica. Tales asociaciones organizadas, algunas de las cuales todavía subsisten, agrupan a profesionales, magistrados, comerciantes, artesanos y profesores.

En este sistema no se da el propósito de lucro, por lo que permanece el principio de la solidaridad, lo que el estado considera idóneo para cumplir con sus fines sociales el cual serviría de base y antecedentes de lo que hoy conocemos como seguridad social.

“Con el correr del tiempo y en el curso del siglo XIX, la multiplicación de los riesgos y necesidades para la población trabajadora, condujo a que el Estado fijara su atención en ese movimiento y se delinearon los primeros planes de coordinación pública, para superar los esquemas por demás limitados de la mutualidad meramente individual y espontánea con la cual se alineó la ruta de la seguridad social”.

La Historia nos señala que este sistema no tuvo el éxito esperado, ya que tuvo un radio de acción limitado, esto es, considerando los mutualistas eran personas voluntarias de escasos recursos económicos, por consiguiente, dada la pobreza

de las contribuciones, la cobertura de los riesgos y contingencias tenía que ser reducida.

4.4 El seguro privado.

El seguro privado hace su aparición a fines del siglo XIX, como un contrato de derecho privado, con objeto de cubrir ciertos riesgos y contingencias sociales, mediante el convenio de su propósito, aleatorio y por consiguiente de naturaleza mercantil, en virtud del cual, mediante el pago de una prima estimada en función del riesgo asumido por la aseguradora, ésta se obligaba al pago del capital del seguro, al producirse el evento incierto y futuro materia de la convención.

En este sistema también está ausente el principio de la solidaridad, y tuvo mucho éxito debido a que las asociaciones de socorros mutuos fueron insuficientes y les fue imposible atender con la amplitud debida los riesgos y contingencias sociales.

El seguro privado hizo posible incluir dentro de sus alcances a numerosos grupos de personas de distintas actividades y cumplir cabalmente con su cometido, utilizando el reaseguro. Incluso muchas empresas recurrieron a este contrato para asegurar a sus trabajadores contra los riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Aun cuando el seguro privado estuvo y está muy lejos de solucionar los problemas derivados de los infortunios laborales y que, actualmente, sólo recurren a él personas que están en capacidad económica de abonar las primas, es innegable que en su momento constituyó un antecedente de los seguros sociales, los cuales asimilaron sus técnicas y procedimientos.

5. ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO

5.1 Reflexiones.

Una vez vistos los precedentes de los sistemas de seguridad social en el mundo, ahora se pasará a revisar lo que corresponde a la creación de la nueva ley del seguro social del año 1995, que abrogó la ley del seguro social de 1973, la cual todavía constituye derecho positivo, puesto que una gran mayoría de trabajadores activos fueron contratados con la referida ley, por lo cual hasta en tanto no se jubile o pensione la última persona, ya sea trabajador o pensionado, seguirá siendo aplicable la LSS de 1973.

5.2 La ley del seguro social de 1973.

De acuerdo a la exposición de motivos expresados para lograr la aprobación de la tan anhelada ley del seguro social, que concretará lo establecido en el artículo 123 fracción XXIX constitucional, se buscó estructurar en México el derecho del trabajo, de la seguridad social y en un sentido más amplio todos los sistemas de bienestar colectivo.

Además se plasmaron los siguientes argumentos:

“El incremento demográfico, la continua transformación de la sociedad y la creciente complejidad de las relaciones de trabajo hacen que el derecho a la seguridad social sea esencialmente dinámico. Debe evolucionar de acuerdo con las prestaciones y ampliando constantemente la posibilidad de incorporar a sus beneficios a un número cada vez mayor de mexicanos.

Las relaciones laborales mejor definidas legalmente constituyen el punto de partida para extender los beneficios de la seguridad social a otros núcleos económicamente productivos.

Las sucesivas reformas que se han hecho a la ley han tenido el propósito de avanzar hacia una seguridad social que sea integral, en el doble sentido de asegurados y de extenderla a grupos humanos no sujetos a relaciones de trabajo.

El seguro social es un medio idóneo para proteger la vida y la dignidad del trabajador y simultáneamente, una manera de elevar su salario”.

Dentro de la iniciativa de creación de la ley del seguro social, se exponen diversas modificaciones a la ley de 1943 entre las cuales se pueden destacar: el extender los beneficios a grupos no protegidos por la ley de 1943, buscando incorporar a la población económicamente activa. Incorporar también a los campesinos, mediante decretos que establezcan las modalidades de aseguramiento que permitan una mejor distribución y mayor aprovechamiento de los recursos.

La iniciativa determina que tanto para el pago de las cuotas, como para el reconocimiento de derechos y el otorgamiento de las prestaciones en dinero, el salario es la base de cotización.

La iniciativa también propuso la creación de un nuevo grupo identificado con la letra W en la que se comprendan los salarios superiores a \$280.00 pesos diarios, fijando como límite superior el ganar 10 veces el salario mínimo general vigente en el distrito Federal.

Otra de las cuestiones que se abordaron fue el derecho del trabajador a laborar para más de un patrón y que estos separadamente coticen por sus trabajadores; además que el trabajador tenga mayor oportunidad para recibir las prestaciones propuestas; y que las modificaciones bianuales al salario mínimo sean a partir del primer bimestre del año.

En materia de riesgos de trabajo, esta iniciativa contiene reformas fundamentales en beneficio del asegurado y de sus familiares dependientes, tales como la rehabilitación; aumento en la cuantía de las pensiones por incapacidad permanente total y por incapacidad permanente parcial; amplía el disfrute de la pensión de los huérfanos que se encuentren incapacitados totalmente, hasta su recuperación; ampliación del monto de gastos de funeral; y mejoras en las prestaciones en especie y en dinero consignadas. La propuesta también incluye la ampliación de los servicios médicos a los hijos de los asegurados hasta los 21 años de edad (siempre y cuando estén estudiando), se elimina la obligación de los pensionados de pagar la cuota del seguro de enfermedades y maternidad para disfrutar de las prestaciones relativas.

5.3 La nueva ley del seguro social de 1995.

Como ya se mencionó la nueva Ley del Seguro Social (NLSS) se expide el 21 de diciembre de 1995 no obstante la nueva legislación no entraría en vigor en la fecha prevista inicialmente, es decir el 1º de enero de 1997, esto debido a que aún no estaban dadas las condiciones que el nuevo sistema de pensiones adoptado requería, y fue hasta el 1º de julio de 1997 cuando entra en vigor la nueva ley.

Posteriormente, en 1998 se envía una iniciativa de reforma a la NLSS el entonces presidente de la República Mexicana, Ernesto Zedillo Ponce de León. Se establecía que la intención de esta reforma estaba encaminada a reestructurar, fortalecer, modernizar y profesionalizar la eficacia en el área administrativa así como extender las facultades recaudación y fiscalización del Instituto Mexicano del Seguro Social. En la práctica lo debilitó y los diarios dieron cuenta de sus intenciones de privatizarlo al menos parcialmente.

Posteriormente, el 21 de diciembre de 2001 mediante decreto del Congreso de la Unión se envió una reforma que contenía objetivos muy precisos:

- a) La iniciación del marco legal definitorio y preciso de naturaleza jurídica.
- b) La reestructuración, control y sistematización para una mayor respuesta a sus derechohabientes.
- c) El incremento y homologación del parámetro de actualización de las pensiones con el de la ley en vigor.
- d) La incorporación de las interpretaciones jurisprudenciales de la ley.
- e) La adecuación para el cálculo de la prima de riesgo.
- f) La instrumentación del IMSS con facultades recaudatorias.
- g) La incorporación de un sistema de registro moderno, integral y oportuno de la salud.
- h) La inclusión y regulación de las actividades del IMSS en beneficio de la población.
- i) El fortalecimiento del Consejo Técnico.
- j) La profesionalización del personal de confianza.
- k) Y la adecuación para una mayor eficacia de la estructura administrativa.

Hasta aquí los principales propósitos perseguidos. Hay que decir que, con 196 preceptos reformados, quedaron modificadas las dos terceras partes esta ley, lo cual significa que estamos ante una nueva legislación que hoy en día rige en todo el país.

6. LA SITUACION MEXICANA

6.1 La crisis de los sistemas.

Esta crisis se suma entonces a la debilidad de nuestras instituciones y estructuras políticas, la cual atentara totalmente contra nuestra estabilidad macroeconómica. Además afectará de raíz la atención a las urgentes prioridades nacionales. Pero más grave aún, esta crisis amenaza con polarizar a la sociedad entre los ciudadanos privilegiados y aquellos sin seguridad social. Hablamos de la crisis de las pensiones públicas.

Nuestro país por más de medio siglo generó numerosos beneficios pensionarios creados en pro de determinados sectores laborales. Recordemos que en México las personas que pueden tener pensiones son aquellas a quienes las leyes laborales las reconoce, es decir, que sean parte del sector formal de la economía. Un diseño meritorio de la seguridad social asociado a un sistema corporativo de representación de patronos y trabajadores. En el año de 1943 se fundó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), como la piedra angular del sistema previsional. Luego, en 1960 el artículo 123 Constitucional se dividió en dos apartados para crear la seguridad social para los trabajadores del Estado.

En los años sesenta, setenta y ochenta, este modelo se repitió recurrentemente en diversos sectores, por los gobiernos estatales que, en imitación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LFC) o de Petróleos Mexicanos (PEMEX), establecieron los beneficios laborales y pensionarios en sus sectores más movilizadas o más protegidos. De ahí que la banca de desarrollo, diversas paraestatales y la mayoría de las universidades estatales y los sindicatos de las entidades federativas hayan negociados jugosos contratos laborales y grandes beneficios pensionarios en esas épocas.

Durante las recurrentes crisis económicas de las décadas de los ochenta y noventa, las negociaciones se cerraron y las obligaciones se sembraron. Sin embargo, casi en ningún caso estas obligaciones quedaron debidamente ancladas para el largo plazo. Diversos estudios y especialistas han hablado de esta insuficiencia por mucho tiempo y lo sorpresivo es que se siga actuando solamente en condiciones de crisis.

El Estado mexicano está por entrar a la mayor insuficiencia de finanzas públicas desde la revolución como resultado del desastre de las pensiones públicas. Actualmente existen más de 4.1 millones de pensionados de más de 105 sistemas públicos de pensiones. La mayoría de estos sistemas son de reparto, es decir, que las pensiones son financiadas patrón-trabajador en activo. Los sistemas pensionarios de reparto, se construyen con base en el principio de solidaridad intergeneracional, en el cual los jóvenes trabajadores aportan junto con sus patrones para sostener las pensiones de los más viejos, esperando que las próximas generaciones de trabajadores, aporten para financiar las pensiones siguientes.

Este tipo de sistemas pensionarios no cuentan con portabilidad entre ellos, como lo es el caso de los sistemas de pensiones basados en cuentas individuales o de contribución definida. Es decir, no están legal y financieramente conectados entre sí, por lo cual, aquellos trabajadores que cambian de empleador antes de cumplir con un cierto número de años laborados pierden por completo tanto sus beneficios pensionarios como la atención médica futura, al dejar de ser derechohabiente. Esta situación deja a muchos trabajadores completamente desprotegidos. En México estos sistemas pensionarios son federales, estatales, municipales, paraestatales, universitarios, sectoriales, civiles, militares, contributivos y hasta no contributivos.

En México el crecimiento de las pensiones públicas tuvo lugar durante la primera década del siglo XXI. El gasto pensionario del gobierno federal se triplicó entre los años del 2001 y 2010 para casi todos los planes de pensiones según las diversas cuentas públicas. En esta primera década del siglo existieron comportamientos

sobresalientes: Pemex casi sextuplico su gasto pensionario entre 2001 y 2010; el ISSSTE lo quintuplico; CFE lo cuadruplico y el IMSS lo triplico. En muchos de estos sistemas públicos de pensiones es común que los trabajadores no hagan aportaciones a sus sistemas públicos de pensiones o que esta sea mínima. Estos son los casos de los sistemas pensionarios de Pemex, Comisión Federal de Electricidad, Nafinsa, Banobras, Luz y Fuerza y Bancomext.

Las pensiones estatales y municipales también atraviesan por estas crisis ya que las personas vivimos más y, consecuentemente, disfrutamos más años de las pensiones una vez otorgadas. Se afirma que en los próximos años habrá menos jóvenes que aporten para las pensiones de la creciente población en franco envejecimiento.

Desgraciadamente, la seguridad social en nuestro País no se preparó ni reacciono a tiempo ante el formidable cambio demográfico que vivimos las últimas tres décadas. La reforma a la Ley del Seguro Social de 1995 y la reforma a la Ley del ISSSTE en 2007, fueron necesarias y han sentado las bases de sistemas pensionarios sustentables financieramente, aunque innegablemente con retos de rentabilidad y cobertura. No así la gran mayoría de los demás regímenes pensionarios, ya que todavía no se preparan para el colapso.

Los responsables de estos sistemas no saben cómo corregir su inviabilidad. Todos están ilusionados creyendo en que el futuro no les alcance o en que ocurra un rescate financiero por el gobierno estatal o federal. Esto equivale a que el déficit lo paguemos los no beneficiarios de dichos sistemas. Ni los directivos responsables de estas instituciones, ni los líderes sindicales, quieren pagar el costo social de avisar que el barco se hunde; y mucho menos quieren pagar el costo político de proponer medidas correctivas necesarias.

Recordemos también que los sistemas pensionarios actuales solo protegen a una tercera parte de la población ocupada. En resumen, la situación pensionaria del país no solo es precaria e inviable, sino adicionalmente muy injusta dado su grado de concentración de beneficios.

Es asombroso cuando sintetizamos todo lo que ha contribuido a este funesto panorama:

- Derechos pensionarios solo para trabajadores formales, para los cuales los distintos gobiernos han actuado con un modelo político-clientelar.
- La evolución demográfica acelerada de los cotizantes a los sistemas de pensiones de reparto.
- La obstrucción a las nuevas contrataciones en el sector público desde hace casi treinta años, misma que ha dejado de crecer debido al debilitamiento fiscal del sector público así como a la orientación del modelo económico.
- El crecimiento de la economía informal en México factor que ha debilitado la base fiscal la cual se encargaba de financiar dichos privilegios pensionarios.
- La falta de una reforma fiscal integral.
- La poca responsabilidad gubernamental con el largo plazo, principalmente en las entidades federativas y los municipios.
- Los intereses clientelares del sistema de decisiones.

Analistas especializados han afirmado desde hace una década que “la sustentabilidad de la política fiscal debe considerar el creciente endeudamiento del Estado proveniente de los contratos sociales existentes y dentro de éstos, de manera particular, el proveniente de los planes de pensiones con garantía pública explícita o implícita

Sin embargo, no existe en México una cuantificación total y definitiva de los pasivos pensionarios del país. Podemos señalar que no existe información oficial de las diferentes fuentes de financiamiento de los planes públicos de pensiones y seguridad social, ni tampoco información completa sobre la sustentabilidad financiera de los esquemas de seguridad social. Es el mismo caso para casi todos

los gobiernos de las entidades federativas y los ayuntamientos que cuentan con sistema de pensiones propios.

Hasta hace poco el gobierno federal no había utilizado bases técnicas para la construcción de valuaciones sobre los regímenes pensionarios y planes de pensiones contractuales de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Son escasas las valuaciones actuariales de los sistemas de pensiones de estados y municipios. Sin embargo, los patrones de deterioro son muy similares y la opacidad sólo esconde fuertes amenazas. Estos pasivos se suman a la gran problemática de los sistemas pensionarios fondeados con recursos de la federación.

Es urgente una reforma a los planes públicos de pensiones de beneficio definido y los arreglos pensionarios del sector paraestatal o muy pronto no habrá recursos públicos con que pagar dichas obligaciones. Es preocupante este panorama ya que las pensiones públicas y los planes particulares de pensiones están creciendo en forma desproporcionada y podría llevar al incumplimiento en el pago de las pensiones y a una severa crisis social y política.

Existen soluciones a este problema, pero es indispensable posicionar el tema de la pensión en la agenda nacional para comprometer una visión y decisivas políticas sobre su viabilidad futura.

6.2 La reestructura del ingreso en México.

Ya ha quedado claro que la situación financiera de las pensiones públicas de México atraviesa por la antesala de una inminente quiebra. Esta insuficiencia financiera de los regímenes pensionarios en los tres niveles de gobiernos puede llegar a desestabilizar la estructura de las finanzas públicas y lograr un entorno de insuficiencia económica para el pago de dichas obligaciones.

Ahora bien por una parte, se requiere avanzar en cuanto a la seguridad social para generar un sistema equitativo e incluyente que sirva como detonante del crecimiento y eleve las condiciones de protección de la mayoría de la población. Así como resolver la insuficiencia financiera de las pensiones en el corto plazo, o de lo contrario no habrá recursos para aspirar a evolucionar la seguridad social enfocada al bienestar.

Sin duda se requiere corregir los desequilibrios que arrastramos del pasado. Han pasado más de cinco décadas desde que los sistemas públicos de pensiones se multiplicaron en México, concediendo cada vez más beneficios económicos a los trabajadores, pero con menos sustento financiero.

Podemos observar que México ha creado una bomba de tiempo, cuya insolvencia creciente presiona de manera relevante las finanzas públicas federales y puede poner en riesgo las finanzas de los tres niveles de gobierno.

Es innegable además que en las últimas décadas ha habido un lento avance sobre la necesidad de reformas pensionarias. La falta de difusión social de este problema y las resistencias particulares para reformar estos sistemas agravan el panorama y harán nula o muy lenta la atenuación de una crisis financiera pensionaria que, finalmente, solo trasgrede a los mismos trabajadores y pensionados a los que se pretende defender.

No se debe pasar por alto la función de las organizaciones representativas de la sociedad que son responsables y al mismo tiempo beneficiarios de una gran parte de las decisiones políticas, financieras y legislativas que impactan a la seguridad social, y de manera particular al tema pensionario.

La participación legislativa y los posicionamientos político-electorales de organizaciones sindicales, partidos políticos y agrupaciones empresariales, entre otros, juegan un papel trascendental en el acontecer de las pensiones en México. Son actores directos e indirectos de los cambios en las reglas del juego y desde

siempre han influido en las definiciones y operación del sistema pensionario y, al final, en la posibilidad de las reformas necesarias para poder rescatarlo.

Las soluciones de coyuntura son el inicio para lograr un pacto de Estado mediante el que pueda resolverse de manera factible y permanente el grave problema de las pensiones en nuestro País.

Ya existen antecedentes positivos, como son las propias reformas a la Ley del IMSS y del ISSSTE, así como una mayor participación y conocimiento por parte de las organizaciones sindicales sobre el problema técnico y financiero, lo que representa una solución objetiva al problema.

En cuanto a los partidos políticos podemos encontrar diferentes posturas acerca de las pensiones, más en vía de mejorarlas que, de resolver el problema de raíz, y son más los posicionamientos de coyuntura que los formales y oficiales.

Es de urgente necesidad se profundice en el conocimiento de la problemática para que así el Ejecutivo junto con el Congreso de la Unión, logren los acuerdos indispensables hacia la solución de dos retos fundamentales: el pasado y el futuro de las pensiones y la seguridad social en nuestro País.

6.3 Derechos sociales: un nuevo enfoque para México.

Los postulados y mandatos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuyos convenios tiene rango obligatorio por encima de nuestra legislación nacional, han evolucionado en años recientes y concluidos que “la integración económica mundial ha llevado a muchos países y sectores a enfrentar grandes desafíos en lo relativo a la desigualdad de ingresos, los altos niveles de desempleo y pobreza persistentes, la vulnerabilidad de las economías ante las crisis externas y el aumento tanto del trabajo no protegido como de la economía informal, que influyen en la relación de trabajo y la protección que esta puede ofrecer”.

En nuestro país cada vez hay más coincidencias para abatir la necesidad de refundar la seguridad social de México. A medida que avanza el siglo XXI es claro que la globalización ha traído nuevas formas de organización laboral, mayores exigencias de competitividad empresarial y nuevas presiones sobre la productividad laboral que impactaran los mecanismos económicos para remunerar a las clases trabajadoras.

Este nuevo entorno, consecuentemente impondrá riesgos adicionales de desprotección social y económica entre los trabajadores, señaladamente entre los informales y entre quienes cuentan con un empleo precario, y sin subvenciones sociales necesarias para complementar sus salarios.

Ante un panorama económico donde seis de cada diez trabajadores se ubican en la economía informal, donde cinco de cada diez mexicanos no tiene cobertura de seguridad social y donde solo tres de cada diez adultos mayores tiene alguna cobertura pensionaria, es más que necesario que se replanté el viejo modelo de seguridad social, que se ha heredado del siglo pasado.

6.4 Necesidades de nuestro país.

Lo que México necesita es avanzar en la creación de un nuevo instrumento jurídico de alta repercusión que establezca la obligación del Estado. Se requiere un nuevo paradigma en el desarrollo de políticas de protección social, basado en derechos sociales universales y no sólo relacionados por sueldo y antigüedad.

Muchas voces se han pronunciado recientemente para transformar a la seguridad social mexicana en una institución basada en derechos sociales y desvincularla de la relación laboral. Por citar algunos, tenemos por ejemplo de ello a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano en su libro *Un México para todos*, de 2004; Santiago Levy, en 2008, con *Buenas intenciones, malos resultados*; José Narro Robles en un cuidadoso estudio sobre la reforma a la seguridad social, de 2010.

Esta tendencia debe basarse necesariamente en un nuevo régimen jurídico emanado de nuestra Constitución, guiarse por los principios generales de la seguridad social: universalidad de la cobertura, solidaridad social, seguridad y regularidad en el apoyo, y la función de control ejercida por el Estado, y así crear un piso de seguridad social que genere el desarrollo nacional.

6.5 Riesgos a cubrir.

El futuro de la seguridad social debe poner su atención en los nueve riesgos sociales que identifica la normativa de la Organización Internacional del Trabajo:

- Asistencia.
- Enfermedad.
- Desempleo.
- Vejez.
- Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- Maternidad.
- Invalidez.
- Familiares a cargo.
- Sobrevivientes.

Se propone una reforma al artículo 5° constitucional que distinga claramente un solo sistema de seguridad social dividido en dos grandes sectores de protección: la protección de la salud y la protección de ingreso. Además cubrir la necesidad fundamental de: separar legal y financieramente las prestaciones económicas de las de salud.

Es así que en México se debe desarrollar el andamiaje jurídico de la seguridad social del siglo XXI que separen la gestión y la financiación de las prestaciones económicas (retiro, invalidez, muerte, vejez y desempleo) de las prestaciones en especie para la salud.

6.6 Posible reforma constitucional.

Existen algunas consideraciones importantes que justifican la reforma al artículo 5° Constitucional, en donde debe plantearse que exista un sistema de seguridad social dividido en dos grandes sectores de protección: la protección de la salud y la protección del ingreso:

- La naturaleza de las poblaciones cubiertas con pensiones y las cubiertas con administración de riegos de salud es distinta.
- Las fuentes de financiamiento de los diversos componentes de la protección en salud son diferentes de las fuentes de fondeo que requiere un nuevo sistema nacional de pensiones.
- La gestión institucional de los administradores pensionarios es diferente y mucho menos especializada que la de los prestadores de servicios de salud.
- La unificación o portabilidad de derechos pensionarios puede ocurrir con o sin modificaciones al arreglo institucional, mientras que el fortalecimiento del sector salud nacional depende eminentemente de un nuevo arreglo institucional entre organizaciones públicas aprobadas y entre niveles de gobierno.
- La velocidad con que vienen creciendo las presiones pensionarias dentro de las instituciones de seguridad social (IMSS e ISSSTE, principalmente) han erosionado su capacidad de reformar los servicios de salud.

- Las necesidades de aportación de los patrones y los trabajadores a los sistemas de pensiones, nada tienen que ver con las necesidades de aportación a los servicios de salud.
- La administración de los grupos de riesgos y los esquemas de solidaridad intergeneracional de pensiones y salud exigen un tratamiento diferenciado de acuerdo con las presiones estructurales y coyunturales que se presenten.
- La separación institucional de pensiones respecto de los servicios de salud permitirá unificar criterios, facilitar la portabilidad de servicios, evitar duplicidad de gastos y generar economías de escala en beneficio directo de los usuarios.

Con estas dos grandes divisiones o cambios, los sectores contarán con su propio marco jurídico, sus propios mecanismos de financiamiento, e instituciones separadas para su planeación y administración. Es importante mencionar que las disposiciones de seguridad social que se encuentran en el artículo 123 constitucional, apartados A y B, serían derogadas.

La reforma constitucional aquí esbozada establecería el Sistema Nacional de Seguridad Social (SINASES) conformado por el Instituto Mexicano de Servicios de Salud (IMSS) y el Instituto Mexicano de Protección al Ingreso (IMPI), entidades públicas independientes con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargadas de administrar los servicios públicos de salud, y las prestaciones económicas del sistema, incluyendo el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), respectivamente.

El IMSS unificaría la prestación del seguro popular y demás servicios públicos de salud operándolos cordialmente con las entidades federativas y las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal. El IMPI estaría a cargo de administrar inicialmente los seguros de retiro, riesgos de trabajo, invalidez y vida y el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR); y en su momento gestionaría frente a los ciudadanos el seguro de desempleo y las ayudas familiares.

Para resultar beneficiarios de estos institutos, el único requisito es ser habitante del país y estar debidamente registrado ante cada instituto. Los patrones públicos y privados quedaran legalmente obligados a afiliarse ante ambas instituciones, pero sin tener que contribuir financieramente para los beneficios universales y generales del SINASES.

Será necesario entonces que en la reforma propuesta se establezcan los derechos sociales de los mexicanos, conjuntando el derecho a la salud actualmente definido en el artículo 4 constitucional con los nuevos derechos a la protección del ingreso, y conformar un sistema de derechos legítimos para una población que requiere ser protegida de riesgos contra su salud y su subsistencia y las definiciones fundamentales de las Obligaciones Base del Estado en estas materias (OBES).

Asimismo, estas OBES conformarían un piso nivelado para la portabilidad de derechos sociales entre todos los mexicanos, no importando su condición laboral, genero, nivel socioeconómico o ubicación en el territorio. Las OBES producirían automáticamente una fuente de portabilidad natural de derechos.

En este sentido se propone que las y los Jefes de familia que cumplan 65 años de edad, recibirían una pensión por salario mínimo mexicanos mayores de 18, una pensión por invalidez parcial o total, en función de su ingreso fiscal y los beneficiarios legales. Ciudadanos fallecidos, recibirán una indemnización por la muerte del ciudadano. Trabajadores que sufran una afectación a su capacidad de generación de ingreso producto de un riesgo de trabajo, serán indemnizados, los mexicanos recibirán una subvención virtual de medio salario mínimo mensual, que se entregara al prestador de los servicios de salud de que se trate. Inscritos al sistema de salud podrá cofinanciar un servicio de salud que supere el umbral del seguro al que se encuentra inscrito. Los trabajadores de cualquier sector de la economía que se encuentren registrados ante la institución que administre este seguro y demuestren la terminación del ciclo de generación económica familiar: los trabajadores jefes de familia que demuestren que han quedado a cargo de familiares desprotegidos y aquellos que demuestren que sus ascendientes dependen económicamente de ellos.

En cuanto al financiamiento de las OBES, se propone que sea mediante los recursos fiscales nacionales aportados por los tres niveles de gobierno. Dichos recursos fiscales solo podrán financiar obligaciones generales.

La Ley reglamentaria de las OBES también definiría un periodo de transición para que los diversos sistemas pensionarios en los tres niveles de gobierno revisen, negocien, acuerden e instalen las condiciones financieras reformadas que les den sostenibilidad en el largo plazo a los planes públicos de pensiones y a los sistemas de salud. Cada sistema tendría este periodo para revisar las contribuciones, requisitos y beneficios que quedaran vigentes.

Esta reforma impactaría los sistemas pensionarios en la administración pública federal, en los órganos autónomos y los poderes Legislativo y Judicial, para lo cual se planea sea en 5 años y de máximo ocho años para los sistemas pensionarios de los ámbitos estatal y municipal, incluyendo las universidades públicas.

También se sugiere que dicha Ley Reglamentaria defina la creación de un mecanismo de financiación de la transición pensionaria mediante el cual el gobierno federal respalde con emisiones de deuda pública el costo de las transiciones financieras o los instrumentos de reforma de los distintos sistemas hacia los nuevos esquemas ya fondeados.

La reforma constitucional aquí planteada permitirá que diversos sistemas públicos y privados ofrezcan o continúen ofreciendo coberturas, prestaciones, seguros o servicios adicionales a las OBES, siempre que estos beneficios estén permanentemente fondeados y sus responsables prueben viabilidad financiera de al menos diez años ante el órgano regulador del SINASES.

Por lo que hace al financiamiento de la vivienda, que actualmente cuenta con un pilar contributivo de los patrones tanto al INFONAVIT como al FOVISSSTE, la propuesta aquí planteada es compatible con la continuidad de dichas aportaciones en un sistema de cuentas individualizadas y un régimen financiero separado de la seguridad social. La seguridad jurídica de los fondos administrados hasta hoy por

ambos organismos y la continuidad del financiamiento del derecho a la vivienda y el esquema institucional en que estos recursos se administren en el futuro deberá quedar atendida en la reforma constitucional requerida al artículo 123 de nuestra carta magna.

Para la implementación de esta reforma se propone la creación de un órgano autónomo denominado Consejo de Garantía de la Seguridad Social (GARANTESOL) que analice permanentemente el equilibrio y sustentabilidad de todo un nuevo Sistema Nacional de Seguridad Social (SINASES) y los sistemas particulares.

Este órgano autónomo podrá recomendar con carácter vinculante al Ejecutivo Federal, a los Poderes Legislativo y Judicial, a los otros órganos autónomos, a los gobernadores de los estados, al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, a los congresos locales y a los ayuntamientos, las reformas pertinentes a cualquier sistema pensionario o de salud que se considere insolvente o que genere distorsiones o costos adicionales para el Estado.

6.7 Aspiraciones a un modelo de seguridad social en pensiones.

Es indispensable que se promueva una pensión universal por vejez que sea de transferencia pública general no condicionada más que a la edad del jefe de familia, a su condición de retiro y a su registro previo ante el Instituto Mexicano de la Seguridad Social. La edad mínima para recibir este beneficio sería 65 años. Se propone un ingreso monetario periódico que el Estado garantiza a todas las personas sin restricción alguna, para que puedan cubrir sus necesidades básicas y acceder a una vida digna.

Por ejemplo, el Estado proveería al ISSSTE los recursos suficientes para pagar una pensión universal del monto definido en la ley, por ejemplo, de un salario mínimo, como expresión monetaria de la Obligación Base del Estado en Seguro

para el Retiro. El ISSSTE cubriría conforme a su ley respectiva el resto del valor de la pensión dependiendo de si se trata del pilar dos o tres. Lo mismo sucedería con el beneficio de esta OBE pagada a través del IMSS, del ISSSFAM, Pemex, CFE o de cualquier instituto de pensiones estatal, de cualquier plan complementario de pensiones público, o directamente pagada por el Estado a quienes no cuentan con una protección para retiro en algún otro pilar pensionario de la seguridad social.

En esta propuesta se sugiere que el actual Sistema de Ahorro para el retiro (SAR) siga operando como el pilar dos del SINASES sin afectación del ahorro de los trabajadores, aunque de facto se convertiría en pilar complementario general del régimen pensionario universal en México.

El Sistema Nacional de Seguridad Social (SINASES) aquí propuesto tendrá que prever en la legislación aplicable que los derechos adquiridos se mantengan. Considerando las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el desfinanciamiento generalizado de los actuales sistemas pensionarios y de salud, es aconsejable que en la legislación producto de la reforma constitucional propuesta:

- Se distingan las obligaciones pensionarias y de servicios de salud a cargo del Estado mexicano, de aquellas de los patrones públicos empleados privados o los gobiernos subnacionales. Cada uno debe financiar sus propias obligaciones.
- Qué actual o futuro desfinanciamiento de los sistemas pensionarios particulares de beneficios en salud por encima del Seguro Popular, tengan que ser sufragados íntegramente por los oferentes de dichos beneficios y (o) por sus usuarios, según disponga el marco legal aplicable. Aquí aplicaría la transición hacia 2020 y las evaluaciones de solvencia a cargo del GARANTESOL.

6.8 Un financiamiento posible.

La propuesta de reforma debe incluir un esquema viable bajo el supuesto de que las piezas del actual sistema se convierten en nuevas obligaciones y beneficios. En cuanto al pilar cero de pensiones sociales su fondeo dependerá de los recursos fiscales que cada gobierno local decida aplicar en ellas, así que no imponen una carga fiscal obligatoria para nadie. De hecho, existe la posibilidad de que, ante la generalización de las pensiones universales por vejez, otorgadas por el gobierno federal y algunos gobiernos estatales, incluyendo la Ciudad de México, dichas pensiones sociales desaparezcan totalmente o se reenfoquen a los adultos mayores en verdadera condición de pobreza.

La discusión sería definir si las presiones futuras de las pensiones universales se fondean con una partición legal de la recaudación federal participable, con miras a lograr que la cobertura universal de las Obligaciones Base del Estado en seguridad social financiada con aportaciones de los tres niveles de gobierno.

En lo referente al pilar dos de pensiones por retiro, el costo fiscal de la transición y de las pensiones mínimas puede disminuirse mediante varias medidas, principalmente la que comprende una reforma legal que permita a los cotizantes al Seguro Social adelantar su decisión de régimen pensionario y obtener un bono de pensión como se operó en la reforma a la Ley del ISSSTE de 2007. Esta medida costaría al país como resultado de un mayor endeudamiento neto del sector público, pero ahorraría fuertes cantidades de recursos futuros al evitar que los flujos contributivos se apliquen por muchos años al Sistema de Ahorro para el Retiro para luego devolver las obligaciones al Estado mediante la aplicación de beneficios de la Ley del IMSS de 1973. Dadas las buenas credenciales macroeconómicas que el país ha logrado en estos años, este es un buen momento para proponer la instrumentación de este bono de pensión a los cotizantes del IMSS.

Finalmente, en lo tocante al pilar tres de pensiones adicionales, este no tiene costo para el gobierno por tratarse de negociaciones contractuales voluntarias entre

los trabajadores y sus empleadores. En el caso de instituciones públicas, este pilar deberá estar autorizado previamente por la SHCP y no podrá comprometerse recurso alguno. El gobierno federal deberá señalar reglas de carácter general mediante las cuales cada institución pública pueda contar con apoyos máximos y uniformes del Estado para diseñar o reformar estos beneficios.

Como parte del diseño y seguimiento financiero del SINASES, la SHCP estaría obligada a compilar anualmente los indicadores, estadísticas y estudios actuariales correspondientes para su entrega y dictaminación ante el GARANTESOL.

6.9 Los actuales pensionados quedan a salvo de modificaciones.

Todas las obligaciones pensionarias legalmente fundadas deberán ser honradas por el nivel de gobierno o patrón que las generó. Es decir, bajo esta propuesta todos los pensionados o jubilados de todos los regímenes públicos no se verán afectados en el monto, actualización o reglas de transmisión de sus pensiones. Todos los pensionados se quedan como están.

Los pensionados de régimen general del IMSS, ISSFAM, ISSSTE y demás instituciones del poder Ejecutivo continuarían ejerciendo sus derechos y pensiones sin cambio alguno. Sus pensiones quedarían a cargo del Estado mexicano. Los pensionados estatales y de las entidades paraestatales, así como los de los poderes de la Unión o de los órganos autónomos estarían a cargo de los gobiernos o entidades obligadas.

Por lo que hace a los miembros de las fuerzas armadas cuya seguridad social se atiende actualmente a través del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM) su protección previsional y sus servicios médicos podrían ofrecerse en concurrencia con el Instituto Mexicano de Servicios de Salud (IMSS) y con el Instituto Mexicano de Protección al Ingreso (IMPI), lo cual favorecería la

cobertura de servicios, la diversidad de instalaciones, la viabilidad financiera de las pensiones requeridas y produciría economías de escala para dichas instituciones. La ley respectiva debiera reconsiderar el carácter no contributivo de las pensiones del sector y regular la evaluación actuarial periódica de las obligaciones pensionarias para con el personal castrense para sumarlas al registro y control de las obligaciones fiscales del Estado.

6.10 Trabajadores y patrones actuales.

Los trabajadores activos en el IMSS, ISSFAM e ISSSTE al momento de la reforma quedarían cubiertos automáticamente por el nuevo régimen de Obligaciones Base del Estado (OBE) en Seguro para el Retiro, hasta por el valor de la pensión mínima. El excedente de sus beneficios pensionarios, como los del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del IMSS, las pensiones de la Banca de Desarrollo, de las paraestatales, de los gobiernos estatales, tendrán que efectuar los estudios actuariales a través de despachos autorizados por la SHCP y presentarlos ante el GARANTESOL; de acuerdo con esta propuesta el gobierno federal NO podrá hacer aportaciones financieras para cubrir las obligaciones corrientes de dichos sistemas a partir de 2020. Las únicas aportaciones federales serán las que se autoricen en el PEF y Ley de Ingresos de la Federación para apoyar a partir de 2013 la transición de las reformas pensionarias hasta por ocho años.

Sin embargo, la ley reglamentaria de la seguridad social basada en derechos sociales debe también regular el tipo y tope de los beneficios pensionarios que los patrones públicos pueden ofrecer a sus trabajadores para no generar iniquidades ni asimetrías. Se estima conveniente evaluar una disposición legal que limite las aportaciones, montos constitutivos y constitución de reservas a un tope máximo del presupuesto anual de cada entidad pública. Con esta regla, digamos, un 25% del presupuesto anual, se evitaría el ofrecimiento de trabajadores que tarde que temprano generarían sistemas pensionarios insolventes en detrimento de los propios trabajadores y pensionados.

6.11 Un organismo único de fiscalización y recaudación.

Las instituciones de la seguridad social no siempre ejercen un control estricto de la recaudación de contribuciones a la seguridad social y sus sistemas de fiscalización han mostrado ineficiencias y oportunidades de corrupción. Tanto el IMSS, el ISSSTE, como el INFONAVIT o el FOVISSSTE, o la SHCP tienen infraestructura, recursos y procesos separados que no distinguen adecuadamente la naturaleza jurídica diversa de contribuciones fiscales y obligaciones parafiscales o paratributarias, ni aprovechan aquellas áreas de oportunidades en procedimientos administrativos relativamente homogéneos y equivalentes.

De hecho, las leyes otorgan al IMSS y al INFONAVIT el carácter de autoridades fiscales autónomas, aunque sus atribuciones legales y procesos internos dificultan o limitan la aplicación de las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

Este organismo único fiscalizador y su marco legal podría unificarse o al menos coordinarse con el actual Sistema de Administración Tributaria (SAT) para potenciar el uso de las bases de datos de contribuyentes, aprovechar la utilización de la base nacional del sistema de ahorro para el retiro, mejorar los procesos de fiscalización y uniformar criterios de auditoría en beneficio de los patrones, así como ser la instancia apropiada para aplicar las disposiciones fiscales de la Federación y defender el interés fiscal de la seguridad social.

En el marco del rediseño de la seguridad social a partir de Obligaciones Base del Estado (OBES), contar con un organismo fiscal autónomo garantizaría la cobranza y asignación transparente de los recursos destinados a dichas obligaciones generales.

Finalmente, retomar la propuesta de creación de este organismo fiscal autónomo para la seguridad social y la creación de legislación fiscal modernizada para la seguridad social y la creación de legislación fiscal modernizada para la seguridad

social como lo plantea Jiménez Illescas, redundaría en alta eficiencia recaudatoria y una elevación de la seguridad jurídica para trabajadores y patrones.

6.12 Financiamiento de los beneficios adicionales a los OBES y acciones ante escenarios de insolvencia.

Los sistemas pensionarios insolventes deberán reformarse por obligación legal y conveniencia propia, pues el gobierno federal estaría impedido de subsidiarles sus costos corrientes a partir de 2020. El GARANTESOL tendrá la obligación de hacer públicas las evaluaciones que haga de los sistemas pensionarios y publicar periódicamente un recordatorio formal a los sistemas pensionarios insolventes instándolos a efectuar sus reformas legales y financieras

Los integrantes del nuevo SINASES (régimen, general, regímenes particulares o regímenes privados) estarán sujetos a las mismas obligaciones de solvencia financiera, supervisadas por el GARANTESOL. EL sostenimiento de los beneficios adicionales a las OBES o la ampliación futura de los primeros, deberá contar con la autorización periódica del GARANTESOL.

Ningún gobierno o institución pública. La base de esta propuesta es que el gobierno federal no podrá hacer aportaciones financieras para cubrir las obligaciones corrientes de sistemas pensionarios particulares a partir de 2020. Cada uno deberá reformarse responsablemente.

Podrá convenir beneficios pensionarios o de salud que no cuenten con la autorización de solvencia respectiva. Las leyes reglamentarias del nuevo artículo 5 constitucional establecerían los parámetros o requisitos mínimos para obtener los beneficios pensionarios y de salud a cargo del Estado mexicano, y definirán las condiciones que habrán de cumplirse dentro de las evaluaciones de solvencia financiera del SINASES.

Los eventos de insolvencia deberán ser enfrentados jurídica y financieramente por los obligados a sostener dichos beneficios, sin perjuicio de las responsabilidades penales o administrativas que dispongan las leyes para las autoridades o directivas responsables de dicha insolvencia.

Los seguros de invalidez y vida, de riesgos de trabajo se financiarían con las cuotas y aportaciones actualmente establecidas en las leyes del IMSS, ISSSTE, ISSSFAM o las legislaciones estatales, uniformando la contribución de trabajadores y empleadores según la ley reglamentaria de la seguridad social y utilizando para su valuación actuarial las metodologías, tablas de mortalidad o tasas de referencia que periódicamente publique la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El seguro de desempleo y las ayudas familiares tendrían que generarse bajo un programa multianual de crecimiento en función de los recursos fiscales disponibles, considerando la participación de los tres niveles de gobierno en su financiamiento mediante disposiciones legales en las leyes de presupuesto y de coordinación fiscal.

Por lo que corresponde a la Obligación Base del Estado en el seguro de salud, se utilizaría una mecánica equivalente a la del seguro de retiro, donde el Estado pagaría por cada familia registrada o trabajador cotizante una transferencia monetaria uniforme (lump sum) para financiar el Causas ofrecido por ISAM. El resto del gasto público en salud provisto a través de otras instituciones públicas sería fondeado por separado y por la ley con cuotas de trabajadores y aportaciones de patrones suficientes para sostener dichos beneficios.

La propuesta de un nuevo Sistema Nacional de Seguridad Social no excluye, discrimina o extingue a ninguno de los regímenes pensionarios actuales. Todos pueden continuar, solo que revisando su financiamiento.

Es fundamental subrayar que la propuesta de un nuevo Sistema Nacional de Seguridad Social es totalmente compatible con las actuales expresiones legales e

institucionales de la seguridad social en México. Esta propuesta no excluye, imposibilita, discrimina o extingue a ninguno de los regímenes pensionarios actuales o a los planes de pensiones complementarios a la seguridad social actual. Lo que este diseño propone es modificar de raíz el paradigma general del financiamiento de los beneficios de la seguridad social de manera justa, universal y uniforme.

Así pues, aquellas entidades federativas que deseen instaurar o seguir ofreciendo a su población pensiones sociales (pilar cero de la propuesta) podrán seguir haciéndolo sin reserva en tanto estén en condición de comprometer la carga fiscal requerida para este fin. Aquellos trabajadores y patrones que actualmente cotizan al Seguro Social o al ISSSTE y cuyos recursos son administrados en el marco del Sistema de Ahorro para el Retiro continuarán haciéndolo normalmente (pilar dos)

Las administradoras de fondos para el retiro y el PENSIONISSSTE continuarán ofreciendo sus servicios de administración financiera y disposición de recursos tal y como hasta ahora lo vienen realizando. Las aseguradoras de pensiones autorizadas, permanecerán en el mercado de rentas vitalicias que ya ha sido creado para honrar las pensiones de retiro, invalidez, vida y riesgos de trabajo. Los patrones públicos y privados que deseen ofrecer o continuar ofreciendo planes de pensiones adicionales de capitalización individual o de beneficio definido, u otros beneficios laborales relacionados con el retiro (pilar tres) podrán hacerlo libremente con la obvia condición de demostrar ante el GARANTESOL que dichas obligaciones están debidamente fondeadas conforme a las reglas actuariales que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues después de fecha perentoria no podrán contar con recursos fiscales nacionales para financiar los déficits de dichas obligaciones.

6.13 La salud: un reto adicional del siglo XXI.

Para pocos es un secreto que las pensiones son un problema central que nos heredó el siglo XX. Para la mayoría es desconocido que el reto adicional para asegurar el bienestar social en este siglo es el de la salud de los ciudadanos.

En la primavera de 2012 el Fondo Monetario Internacional emitió un significativo informe en que alerta que un factor restrictivo del crecimiento económico en todo el mundo lo constituye el costo del envejecimiento en los países, fenómeno imparable que creara enormes presiones fiscales en todas las naciones. En promedio, afirma el Fondo, el costo fiscal adicional de la salud entre 2010 y 2050 será cercano a un 50% más sobre el costo monumental que representará el crecimiento de las pensiones en el mundo.

No me ocupo del tema de salud en este libro, pues el asunto constituye una empresa formidable digna de un esfuerzo posterior. Sin embargo, no puedo pasar por alto que la financiación y organización de los servicios públicos de salud son otro reto formidable para México en este siglo.

6.14 La situación en 2019 en México.

El gasto en pensiones tiene aumento histórico en 2019, 103 mil millones de pesos con respecto al actual, al pasar de 793.7 mil millones a 896.9 mil millones de pesos. Esto, de acuerdo con el Presupuesto federal, presentado por Andrés Manuel López Obrador.

Es de los gastos más elevados si se toma en cuenta que representará el 15% del total del presupuesto, el cual se estima en 5 billones 677 mil millones de pesos. Incluso, se equipara al rubro de las participaciones federales a las Entidades federativas que en 2019 sería de 892 mil millones de pesos.

Para hacer frente a esta carga financiera que, continuará en aumento en las próximas décadas ante el rápido envejecimiento de la población y el incremento de la esperanza de vida, el presidente, Andrés Manuel López Obrador, propondrá

una reforma en pensiones en la segunda mitad de su sexenio, en la cual se valorará aumentar la edad de jubilación para pasar de 65 a 68 años, confirmó Gerardo Esquivel, subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda.

A pesar de que no se ha presentado la iniciativa, esta política sí se implementará en la nueva pensión alimentaria de adultos mayores (que es el subsidio federal), con el fin de cumplir con la cobertura universal anunciada en campaña. Este apoyo del Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) pasará de 580 pesos a mil 160 pesos mensuales.

Actualmente, este beneficio se otorga a 5.3 millones de personas; es decir, se congelará el apoyo con relación a la edad, pero se incluirá también a los afiliados del IMSS e ISSSTE. A todos los adultos mayores.

De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Población (Conapo), se estima que en este año, la población de 65 años y más será de 9.1 millones de personas, mientras en 2028 podría aumentar un 40%, para llegar a los 13.2 millones. Para 2050, la proporción será de 79 adultos mayores por cada 100 menores de 15 años.

Luis Alberto Güemez Ortiz, académico de la Universidad Panamericana, destaca que debido a estas proyecciones, la propuesta de nuevo Gobierno es una solución importante y trascendente, “inclusive, algunos organismos y estudiosos del tema de las pensiones, consideran que debería ser de 70 años”.

Reconoce que el tema de pensiones en México es un problema muy grave por esta falta de planeación, “el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), teóricamente, debería tener un fondo para cubrir la mayoría de estas pensiones, pero en el día a día no está o no es suficiente, o es muy pequeño para las necesidades que tienen los mexicanos”.

De esta manera podemos afirmar que los sistemas de pensiones en México requieren de una reforma urgente.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

- I. Existen algunas consideraciones importantes que justifican la reforma al artículo 5° Constitucional, en donde debe plantearse que exista un sistema de seguridad social dividido en dos grandes sectores de protección: la protección de la salud y la protección del ingreso:
- II. La naturaleza de las poblaciones cubiertas con pensiones y las cubiertas con administración de riesgos de salud es distinta.
- III. Las fuentes de financiamiento de los diversos componentes de la protección en salud son diferentes de las fuentes de fondeo que requiere un nuevo sistema nacional de pensiones.
- IV. La gestión institucional de los administradores pensionarios es diferente y mucho menos especializada que la de los prestadores de servicios de salud.
- V. La unificación o portabilidad de derechos pensionarios puede ocurrir con o sin modificaciones al arreglo institucional, mientras que el fortalecimiento del sector salud nacional depende eminentemente de un nuevo arreglo institucional entre organizaciones públicas y aprobadas y entre niveles de gobierno.
- VI. La velocidad con que vienen creciendo las presiones pensionarias dentro de las instituciones de seguridad social (IMSS e ISSSTE, principalmente) han erosionado su capacidad de reformar los servicios de salud.
- VII. Las necesidades de aportación de los patrones y los trabajadores a los sistemas de pensiones, nada tienen que ver con las necesidades de aportación a los servicios de salud.
- VIII. La administración de los grupos de riesgos y los esquemas de solidaridad intergeneracional de pensiones y salud exigen un tratamiento diferenciado de acuerdo con las presiones estructurales y coyunturales que se presenten.
- IX. La separación institucional de pensiones respecto de los servicios de salud permitirá unificar criterios, facilitar la portabilidad de servicios, evitar

duplicidad de gastos y generar economías de escala en beneficio directo de los usuarios.

- X. Con estas dos grandes divisiones o cambios, los sectores contarán con su propio marco jurídico, sus propios mecanismos de financiamiento, e instituciones separadas para su planeación y administración. Es importante mencionar que las disposiciones de seguridad social que se encuentran en el artículo 123 constitucional, apartados A y B, serían derogadas.
- XI. La reforma constitucional aquí esbozada establecería el Sistema Nacional de Seguridad Social (SINASES) conformado por el Instituto Mexicano de Servicios de Salud (IMSS) y el Instituto Mexicano de Protección al Ingreso (IMPI), entidades públicas independientes con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargadas de administrar los servicios públicos de salud, y las prestaciones económicas del sistema, incluyendo el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), respectivamente.

FUENTES

LIBROS.

Alarcón Caracuel, M. R. y González Ortega, S., compendio de seguridad social, Madrid, Técno, 1991.

Almansa Pastor, José Manuel, Derecho de la seguridad social, 7ª. Ed., Madrid, Técno, 1991.

Augusztinovics, María, "Problemas de diseño de los sistemas de pensiones", Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 55, núm. 1, 2002.

Beristáin Iturbide, Javier, "Crecimiento económico, empleo, salarios y sistema de pensiones", Sistema de pensiones. Desafíos y oportunidades, México, Comisión de Seguridad Social, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2004.

Carrillo Prieto, Ignacio, Derecho de la seguridad social, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.

Cerda, Luis y Grandolini, Gloria, "México: La reforma al sistema de pensiones", Gaceta de Economía, ITAM, año 2, núm. 4, 1997.

Courtis, Christian, "El derecho a la seguridad social en el derecho internacional", Derechos sociales. Instrucciones de uso, México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2003.

Cueva, Mario de la, El nuevo derecho mexicano del trabajo, 3ª edición, México, Porrúa, 1984.

Farell, Rosa María, citada por César Bojorquez León, en "Los sistemas públicos de pensiones: reto para las finanzas públicas", INDETEC, México, 2005, p. 36.

Fundación de Investigación del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, temas relevantes y aplicaciones prácticas en materia de retiro y jubilación en México, IMEF-Lockton-Ernst & Young, México, 2011, 506 pp.

Fundación este País, "Para evaluar el desempeño del gobierno]", Revista Este País, México, núm. 206, 2010.

Fundación Este País, "Repensar la política social: avances, problemática y retos", México, Revista Este País, núm. 226, 2010.

Kurczyn Villalobos, Patricia, "México", El nuevo derecho de las pensiones en América Latina, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, CIESS, Serie Biblioteca, núm. 3, 2005.

Lomelí Venegas, Leonardo, "Perspectiva de la seguridad social en México", México, Revista Mexicana de Sociología, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, vol. 63, núm. 1, 2001.

Mallet, Alfredo, "1883-1983; un siglo de seguros sociales", Cuestión social, Revista Internacional del Instituto Mexicano del Seguro Social, México, año 1, núms. 4-5, 1984.

Moreno Padilla, Javier (coord.), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con una explicación sencilla de cada artículo para su mejor comprensión, México Trillas, 2012, 376 pp.

Narro Robles, José, David Moctezuma Navarro y Lourdes Orozco Hernández, "Hacia un nuevo modelo de seguridad social", México, UNAM, vol. 7, número especial, 2010, www.journals.unam.mx/index.php/ecu/article/view/18122, consultado en enero de 2012.

Nugent, Ricardo, "La seguridad social: su historia y sus fuentes", Instituciones de derecho del trabajo y de seguridad social, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

Pautassi, Laura C., "El derecho a la seguridad social. Una aproximación desde América Latina", Derechos Sociales. Instrucciones de uso, México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2003.

Peña Nieto, Enrique, México, la gran esperanza, México, Grijalbo Mondadori, 2011, 216 pp.

Peñate Rivero, Orlando, "La experiencia cubana", Evolución actual de los regímenes de pensiones, México, CISS, serie Estudios 14, 1994.

Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, 22ª. ed., Madrid, 2000.

Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, La seguridad social de los migrantes y los trabajadores informales. Su eventual inclusión en el régimen obligatorio del seguro social, México, Universidad de Guadalajara, 2007.

Sánchez Castañeda, Alfredo, Las transformaciones del derecho del trabajo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

Scott, John, "Seguridad social y desigualdad en México: De la polarización a la universalidad", México, Revista Bienestar Social, núm. 1, 2005.

Solís Soberón, Fernando, “Los sistemas de pensiones en México: La agenda pendiente”, Una agenda para las finanzas públicas de México, ITAM, 2001.

Solís, Fernando, “El sistema de pensiones en México: la agenda pendiente”, Una agenda para las finanzas públicas de México, centro de Economía Aplicada y de Políticas Públicas, México, ITAM, 2000.

Von Bertalanffy, Ludwing, Teoría de sistemas, Petrópolis, 1976.

Walker, Alan, “Una estrategia de envejecimiento activo”, Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 55, núm. 1, 2002.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Seguro Social

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Ley de Pensiones Civiles para el Estado de Michoacán

Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.