

PROYECTO PARA LA EXTENSIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL A TODA LA POBLACIÓN MEXICANA MEDIANTE LA CREACIÓN DE FONDOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN CADA MUNICIPIO

LUIS M. PONCE DE LEÓN ARMENTA

SUMARIO: I. *Objetivo y principios del proyecto*; II. *Diagnóstico*: A. *Existencia de población miserable en regiones ricas*, B. *Redistribución deficiente de la riqueza nacional*, C. *Ineficiente derecho de salud*; III. *Alternativas*: A. *Creación de fondos de seguridad social en cada municipio sustentados en su producción y productividad*, B. *Complementación del sistema jurídico de la seguridad social en México*, C. *Fortalecimiento municipal y descentralización de la vida nacional*; IV. *Instrumentación del proyecto*: A. *Introducción*, B. *Reformas y adiciones al artículo 4º constitucional*, C. *Reformas y adiciones al artículo 115 constitucional*, D. *Reformas y adiciones a la Ley del Seguro Social*.

I. OBJETIVO Y PRINCIPIOS DEL PROYECTO

El presente constituye un instrumento de política social y económica, tiene por objetivo viable la extensión de la seguridad social a toda la población mexicana sin excepción.

Mediante este proyecto es posible la aplicación complementaria de los siguientes principios:

Fortalecimiento del municipio y estímulo a su producción y productividad; eliminación de población miserable en regiones ricas, favorecidas por sus recursos naturales; descentralización de la vida nacional; redistribución de la riqueza; realización plena del derecho a la salud recientemente incorporado a la Constitución en su artículo 4º; protección a todos los mexicanos contra los principales riesgos sociales y naturales.

La instrumentación del proyecto podrá realizarse en lo fundamental mediante la reforma y adición del artículo 115 constitucional y la Ley del seguro social y sus reglamentos, cuyo análisis comparativo reforma y adiciones será expuesto en el tema cuarto.¹

¹ *Vid., infra.*

II. DIAGNÓSTICO

A. Existencia de población miserable en regiones ricas

No obstante los grandes esfuerzos que nuestro país ha realizado en materia de seguridad social, existen grandes sectores de la población, marginados de los beneficios de la misma.

El sector campesino es uno de los más desprotegidos, no obstante que en muchas regiones del país son los que producen los insumos fundamentales de la alimentación.

Se observan en el país algunas contradicciones que pueden superarse, hay regiones y municipios ricos, con grandes recursos naturales con una población miserable y desprotegida, consecuencia de un esquema económico injusto, esta circunstancia nos induce a buscar nuevas fórmulas de financiamiento de la seguridad social, que permita a los municipios la constitución de fondos de seguridad con recursos procedentes de un porcentaje mínimo de la producción y productividad aplicada al comercio interno e internacional.

El vigente esquema de financiamiento se sustenta en cuotas obrero-patronales, descuentos a las percepciones de los servidores públicos y subsidios que el Estado concede a las instituciones de seguridad social y a los programas de asistencia social y de solidaridad social.

B. Redistribución deficiente de la riqueza nacional

Los recursos naturales en el mundo son para el hombre y su bienestar, no para unos cuantos hombres o determinados grupos de hombres. En nuestro país los recursos que poseemos deben aplicarse para el bienestar de los mexicanos no para determinados grupos de mexicanos y extranjeros.

La seguridad social en nuestro país será reiteradamente deficiente mientras no disfrute de sus beneficios toda la población. Esta situación es el reflejo de una deficiente distribución de la riqueza nacional, lo que constituye un reto a vencer mediante el diseño de nuevas alternativas.

La deficiente distribución de la riqueza nacional es un problema muy difícil de resolver, implica una serie de intereses creados que, no obstante los esfuerzos de nuestro sistema social por desterrarlos, subsisten y se desarrollan; sin embargo, dentro de las dificultades e incluso dentro de la crisis que padecemos, sí es posible instrumentar meca-

nismos parciales de redistribución como el que proponemos,² tomando como referencia este diagnóstico.

C. Ineficiente derecho de salud

El derecho a la salud recientemente adicionado en el párrafo tercero del artículo cuarto constitucional³ constituye una aspiración no realizada plenamente, en virtud de que el otorgamiento de este derecho es potestativo y no obligatorio; por lo tanto, si no hay una obligación institucional tampoco habrá un derecho correlativo pleno.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con derecho a la protección de la salud ha sostenido la siguiente tesis

No existe una norma de Derecho que obligue a las autoridades responsables a otorgarle a la quejosa específicamente el tratamiento médico que se le suspendió. Es cierto que conforme al vigente artículo 4º de la Constitución General de la República, toda persona tiene derecho a la protección de la salud y al acceso a los servicios de salud, pero ello no se traduce en un derecho subjetivo a recibir en especial el tratamiento exclusivamente por el método que le fue suspendido a la quejosa. No es obstáculo para lo anterior, el alegato en el sentido de que desde hace muchos años se aplica ese tratamiento a otros mexicanos, toda vez que en caso de ser cierto, dicha práctica tampoco crearía una obligación a cargo de las autoridades médicas.⁴

Como puede observarse, el derecho a la protección de la salud, adicionado recientemente a nuestra Constitución, observa aún limitaciones y deficiencias, por razones presupuestarias principalmente y conforme al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la propia legislación, limitaciones que deben superarse como reto de nuestras instituciones para el bienestar de todos los mexicanos.

Lo señalado constituye una justificación más para la búsqueda de nuevas metas dentro del sistema de la seguridad social en nuestro país.

El derecho a la protección de la salud reglamentado en la Ley general de salud⁵ es, sin embargo un avance muy significativo dentro

² Vid., *infra*.

³ *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1987, pp. 9 y 10.

⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 51/84. Concepción Cervantes, 22 de agosto de 1984. Unanimidad en resolutivos y mayoría en consideraciones. Ponente J. S. Eduardo Aguilar Cota, secretario Ricardo Rivas Pérez y amparo en revisión No. 97/84.

⁵ Secretaría de Salud, *Ley general de salud*, México, Dirección General de Asuntos Jurídicos, 1984.

del esquema de la seguridad social, que puede complementarse y hacerse efectivo mediante las reformas y adiciones que proponemos en la presente investigación en el tema correspondiente a alternativas.⁶

III. ALTERNATIVAS

Ante el diagnóstico descrito en el tema precedente, en el cual destacamos la existencia de población miserable en regiones ricas, distribución deficiente de la riqueza nacional y limitado derecho a la protección de la salud, procede como alternativas la creación de fondos municipales para la seguridad social provenientes de la producción y productividad regional y municipal aplicadas al comercio nacional e internacional.

A. Creación de fondos de seguridad social en cada municipio sustentados en su producción y productividad

No obstante la gran importancia sociopolítica y económica del municipio para el bienestar de la población, éste ha sido reiteradamente marginado respecto de su fundamental participación en el desarrollo de la vida del país.

El presente proyecto no sólo se limita a la materia de seguridad social, involucra también el fortalecimiento municipal, la descentralización y desconcentración administrativa, la justicia en la distribución de la riqueza y el bienestar de la familia del campo, fundamentalmente.

Proponemos la creación de fondos especiales para la seguridad social en cada municipio que permita a éstos coadyuvar dentro del sistema jurídico de la seguridad social, y particularmente para hacer efectivo el derecho a la protección de la salud consagrado en el artículo 49 constitucional.

El financiamiento de estos fondos puede realizarse con los propios recursos del municipio correspondiente mediante la afectación de un mínimo porcentaje de los productos municipales que sean extraídos para el comercio nacional e internacional, dejando libres a aquellos productos que se destinen para el consumo interno.

En relación con los productos industriales, el proyecto persigue la finalidad complementaria de retribuir a la región productora con un mínimo a cambio de su explotación, que en la mayoría de los casos

⁶ *Vid., infra.*

provoca un deterioro ecológico no obstante las medidas que se están instrumentando.

Para los casos de municipios con escasa, mínima o nula producción, en los que no sea posible la creación de los mencionados fondos, se prevén reformas y adiciones a la Ley del seguro social para hacer más efectivos sus programas de solidaridad social, mediante los cuales en coordinación con el Ejecutivo federal se brinda protección a los grupos marginados con los programas específicos IMMS-COPLAMAR.

B. Complementación del sistema jurídico de la seguridad social en México

La creación de los fondos de seguridad social en cada municipio, cuando las condiciones sean favorables, constituyen un elemento más para la complementación del sistema jurídico de la seguridad social en México y una alternativa viable para la aplicación del principio de universalidad el cual señala que la protección contra las contingencias sociales y naturales debe alcanzar a todos los hombres sin distinción.

El presente proyecto constituye un esfuerzo más de nuestras instituciones en materia de seguridad social al lograrse la aplicación plena de tres principios en la materia, el de solidaridad, el de subsidiaridad y el de universalidad, la aplicación de este último sería la novedad para el país y el orgullo de nuestras instituciones cuando podamos afirmar que en México la seguridad social se extiende a toda la población.

C. Fortalecimiento municipal y descentralización de la vida nacional

El fortalecimiento real del municipio constituye una alternativa no sólo para resolver los problemas de salud y la correspondiente extensión de la seguridad social en México, sino que es el medio más adecuado para hacer frente a la mayoría de los problemas que padecemos.

Los problemas planteados en el diagnóstico del presente proyecto pueden superarse mediante el municipio que permite la comunicación más directa entre gobernantes y gobernados, y la respuesta más realista y adecuada a las necesidades de la población. Si al municipio se le concede la gran responsabilidad de administrar los fondos provenientes de sus productos y aplicarlos para el bienestar de su población tendremos un avance muy significativo respecto de la descentralización de la vida nacional.

Mediante los fondos de seguridad social de los municipios pueden instrumentarse inicialmente los seguros de medicina preventiva, enfermedades y maternidad para toda la población cuyos beneficios serían más sensibles para la población rural.

Los fondos de seguridad social de los municipios constituyen además nuevas formas de financiamiento de la seguridad social que evitarán apoyos federales y estatales a aquellos municipios con gran producción agropecuaria e industrial.

IV. INSTRUMENTACIÓN DEL PROYECTO

A. Introducción

Este proyecto puede instrumentarse mediante las reformas y adiciones al artículo 115 y 4º constitucional, reformas a la Ley del seguro social y sus reglamentos, y por medio de la emisión de algunos decretos del ejecutivo federal declarando regiones marginadas para los casos de municipios carentes de recursos para el financiamiento de la seguridad social.

B. Reformas y adiciones al artículo 4º constitucional

texto vigente	texto que se reforma
Artículo 4º...	Artículo 4º...
.....	
Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.	Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación, las entidades federativas y los municipios en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.
.....	

C. Reformas y adiciones al artículo 115 constitucional

texto vigente

texto que se adiciona

Art. 115...

Los...

.....

.....

III.—Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

III.—Los municipios, con el concurso de los Estados y la federación cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito
- i) Seguridad social mediante la creación de fondos de Seguridad Social en cada municipio; financiados principalmente por el 5% de los productos que salgan del municipio para comercialización nacional e internacional.
- j) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

Los Municipios de un mismo Estado previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios que les corresponda.

.....

.....

V.—Los Municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

.....

D. Reformas y adiciones a la Ley del seguro social

Las reformas y adiciones que proponemos al título cuarto, capítulo único, de la Ley del seguro social sólo proceden con las reformas conjuntas de los artículos 115 y 4º constitucionales previstas en los temas precedentes.

texto vigente

Art. 235.—Las prestaciones sociales son de ejercicio discrecional para el Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrán como fuente de financiamiento los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía

V.—Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones coadyuvar en la organización del Sistema Jurídico de la Seguridad Social, mediante los fondos previstos en el inciso i) fr. III de este artículo, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

.....

texto que se reforma

Art. 235.—Las prestaciones sociales tendrán como fuente de financiamiento los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. La asamblea general anualmente determi-

en edad avanzada y muerte. La asamblea general anualmente determinará la cantidad que deba destinarse a dichas prestaciones.

Art. 236.—Los servicios de solidaridad social comprenden asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, en la forma y términos establecidos en los artículos 237 a 239 de esta ley.

Art. 237.—El Instituto organizará, establecerá y operará unidades médicas destinadas a los servicios de solidaridad social, los que serán proporcionados exclusivamente en favor de los núcleos de población que por el propio estado de desarrollo del país, constituyan polos de profunda marginación rural, sub-urbana, y que el Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social.

Queda facultado el Instituto para dictar las bases e instructivos a que se sujetarán estos servicios, pero, en todo caso, se coordinará con la Secretaría de Salubridad y Asistencia y demás instituciones de salud y seguridad social.

Art. 239.—Los servicios de solidaridad social serán financiados por la Federación, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por los propios beneficiados.

La asamblea general determinará anualmente con vista en las aportaciones del Gobierno Federal, el volumen de recursos propios que el Instituto pueda destinar a la realización de estos programas.

Los beneficiados por estos servicios contribuirán con aportaciones

nará la cantidad que deba destinarse a dichas prestaciones.

Art. 236.—Los servicios de solidaridad social comprenden los seguros de medicina preventiva, enfermedades y maternidad en la forma y términos establecidos en los artículos 237 a 239 de esta ley.

Art. 237.—El Instituto organizará, establecerá y operará unidades médicas destinadas a los servicios de solidaridad social, los que serán proporcionados exclusivamente en favor de los núcleos de población que por el propio estado de desarrollo del país, constituyan polos de profunda marginación rural, suburbana y urbana, y que el Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social.

Queda facultado el Instituto para dictar las bases e instructivos a que se sujetarán estos servicios, pero, en todo caso, se coordinará con la Secretaría de Salud y demás instituciones de salud y seguridad social.

Art. 239.—Los servicios de solidaridad social serán financiados por la Federación, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por los fondos municipales de Seguridad Social cuando existan.

La asamblea general determinará anualmente el volumen de recursos propios que el Instituto pueda destinar a la realización de estos programas.

La obligatoriedad de estos servicios por parte del Instituto Me-

en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para la comunidad en que habiten y que propicien que alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento en los términos de esta ley.

xico del Seguro Social dependerán de los convenios que realice con los municipios, las entidades federativas y la federación.